

La récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau au regard du principe pollueur-payeur

Mémoire réalisé par
Matthieu Hardy

Promoteur
Charles-Hubert Born

Lecteur
Xavier Thunis

Année académique 2014-2015
Master en droit

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Un grand merci à mon promoteur, Charles-Hubert Born, qui prit la peine de m'aiguiller durant ce travail.

Que le professeur Xavier Thunis soit également remercié chaleureusement en ces lignes, lui qui me souffla l'idée de ce sujet de mémoire, accepta d'en être le lecteur et me fournit conseils et orientations.

Merci à Charlotte de Callataÿ, qui me précéda d'une année sur les bancs de l'université, choisit un thème de mémoire proche du mien et me fit bénéficier du résultat de ses recherches.

Merci à Geneviève Rulens, Héloïse Gigot et Romain Delcoigne pour leur relecture attentive.

Nous n'héritons pas la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants.

Proverbe indien

INTRODUCTION

L'importance de l'eau doit-elle encore être soulignée de nos jours ? Le philosophe Thalès en faisait déjà le principe matériel explicatif de l'Univers, dont se déduiraient les autres éléments¹. Essentielle à la vie, elle concerne chacun. L'accès à une source d'eau améliorée n'est toujours pas une réalité pour quelques 768 millions de personnes dans le monde et 2,5 milliards d'êtres humains n'ont pas encore accès à un assainissement de qualité². L'absence d'eau est également un facteur de maladie important³. Par ailleurs, la demande en eau dans le monde devrait croître de 55% d'ici 2050 pour diverses utilisations (demande de produits manufacturés, production d'électricité thermique, utilisation à des fins domestiques), ce qui provoquerait une raréfaction de l'eau de source⁴.

Ce scénario catastrophe se voit renforcé par la pollution que subit cette ressource précieuse. Les activités industrielles et agricoles y sont fondamentalement liées⁵. Le développement des nitrates dans les eaux est une conséquence directe des rejets provoqués par ces activités⁶. L'Union européenne a d'ailleurs répondu à ce problème en adoptant la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles⁷.

La pollution d'une ressource rare et fondamentale ne saurait laisser indifférent. Comment le droit aborde-t-il cette question ? Fournit-il des solutions satisfaisantes ?

Ce mémoire aborde deux thèmes qu'il vise à réunir : le principe pollueur-payeur, d'une part, et le coût de l'assainissement et de l'accès à l'eau potable, d'autre part.

¹ J. VOILQUIN, *Les penseurs grecs avant Socrate : de Thalès de Milet à Prodicos*, Paris, Garnier Frères, 1964, p.46.

² Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau en 2014, p.3, disponible sur <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002269/226962f.pdf>.

³ *Ibidem*.

⁴ *Idem*, p.4.

⁵ Voy. le Rapport sur la pollution des eaux de la Commission des affaires sociales et de l'environnement, Assemble parlementaire paritaire, ACP-UE, ACP-EU/100.915/11/A/déf, p.8, disponible sur http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_21/pdf/ap100.915_fr_fin.pdf.

⁶ Voy. le Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement relatif à la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2008-2011, (COM)2013, 683 final, 4 octobre 2013, pp.3-4, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0683&from=EN>. Voy. également *Environnement : la pollution de l'eau diminue mais beaucoup reste à faire*, communiqué de presse de la Commission, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-947_fr.htm.

⁷ Directive (CEE) n°91/676 du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *J.O.C.E.*, L.375, 31 décembre 1991, pp. 0001-0008.

Le premier chapitre sera consacré au principe pollueur-payeur. Nous reviendrons sur sa genèse et verrons comment l'Union européenne, par l'activité de la Cour de justice, a balisé son application. De cette première recherche découleront des règles relatives au principe et particulièrement celles qui concernent la désignation du pollueur. Il s'agira principalement de mettre en lumière les garanties qui accompagnent le principe. Celles-ci évitent un « détournement de sens » du principe qui consisterait à désigner comme pollueur l'opérateur économique dont il est le plus simple d'obtenir une participation financière, sans établir un véritable lien de connexité entre lui et la pollution. Nous verrons également en quoi la matière des aides d'État fut le terreau idéal pour le développement du principe.

Le second chapitre sera consacré à la tarification de l'eau. L'article 9 de la directive-cadre 2000/60/CE⁸ nous apprend qu'un système de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau doit être mis en place par les États membres conformément au principe pollueur-payeur. Nous verrons que ceux-ci, dans leur transposition nationale, ont pour coutume de faire peser sur les utilisateurs de l'eau le coût environnemental, appliquant ce qui est appelé le principe utilisateur-payeur. Reprenant les enseignements du premier chapitre, nous tenterons de déterminer si ce second principe est conforme au principe pollueur-payeur ou si, au contraire, la désignation de l'agent économique supposé assurer le coût du dommage environnemental se fait en violation des garde-fous établis par la Cour de justice. Un auteur critiquait la directive sur la responsabilité environnementale, pour ce même motif, en des termes qui se suffisent à eux-mêmes : « lorsque l'État fait supporter aux citoyens la négligence ou l'inaction des pollueurs responsables, voire leur faute, il y a alors un transfert de charges qui n'est pas admissible. C'est aussi écarter le principe même de la responsabilité sans faute en cas de dommage écologique, ce qui est une régression par rapport à l'évolution contemporaine du droit. Ce transfert revient à déclarer irresponsables ceux qui sont à l'origine d'un dommage à l'environnement »⁹. Nous analyserons la situation du droit wallon.

Notre thèse sera celle de la violation. Il nous semble, en effet, que la désignation de l'utilisateur n'est pas réalisée conformément au principe pollueur-payeur. Dès lors que cela est avéré, la Commission pourrait assigner en manquement un État membre qui recourrait à une telle pratique, conformément aux articles 258 à 260 TFUE.

⁸ Directive (CE) n°2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.C.E.*, L.327, 22 décembre 2000, p.1.

⁹ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.180.

CHAPITRE 1 – LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

INTRODUCTION – QUELLES PORTÉE ET FORCE OBLIGATOIRE POUR LES PRINCIPES ÉNONCÉS À L'ARTICLE 191 TFUE ?

L'article 191, paragraphe 2 TFUE énonce plusieurs principes phares du droit de l'environnement : les principes de précaution, de prévention, de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur.

Ces principes sont-ils toutefois invocables par un particulier ? Donnent-ils naissance à une norme concrète, dont la violation pourrait être sanctionnée par les juridictions compétentes ? La question doit être posée dès à présent : si la réponse devait être négative, notre mémoire serait dénué d'utilité car même à démontrer une violation du principe pollueur-payeur dans les mesures de transposition de la directive et de tarification de l'eau, celle-ci ne pourrait justifier un recours quelconque au niveau européen.

« Le Cour de justice a confirmé qu'il fallait rester réservé sur la possibilité [que ces principes] soient appliqués directement dans un contexte processuel différent de celui de l'annulation, de l'application ou de l'interprétation d'une mesure législative de l'Union devant s'en inspirer »¹⁰. Elle considère plus ces principes comme des indications, des lumières à suivre pour le législateur européen. L'article 191 TFUE s'adressant à l'action de l'Union, « cette disposition ne saurait être invoquée en tant que telle par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale (...) intervenant dans un domaine relevant de la politique de l'environnement lorsque n'est applicable aucune réglementation communautaire adoptée sur le fondement de l'article [192 TFUE] couvrant spécifiquement la situation concernée »¹¹ (nous soulignons). Or, ainsi que nous le présenterons tout au long de ce travail, un texte européen est pertinent : l'article 9 de la directive 2000/60 prévoit expressément que la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau doit se faire conformément au principe pollueur-payeur. Toutes les conditions sont donc réunies pour qu'une transposition de la directive qui ne respecterait pas le principe pollueur-payeur puisse être sanctionnée.

¹⁰ P. THIEFFRY, *Manuel de droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 70.

¹¹ C.J.U.E., C-378/08, 9 mars 2010, Raffinerie méditerranée sPa e.a. c. Ministero dello Sviluppo economico e.a., Rec 2010, p. I-1919.

SECTION 1 – HISTORIQUE ET PORTÉE(S) DU PRINCIPE

Nous analyserons plusieurs questions dans cette première section. Après avoir donné une première définition, inévitablement « vulgarisatrice » à ce stade, du principe pollueur-payeur (ou principe du pollueur-payeur) (§1^{er}), nous nous pencherons sur les écrits des pères fondateurs de la théorie des externalités. Poursuivant un objectif commun, Arthur Cecil Pigou (§2) et Ronald Coase (§3) aboutiront à des conclusions fondamentalement différentes quant aux moyens à mettre en œuvre en vue de l’internalisation des externalités négatives. Le principe pollueur-payeur naîtra dans les recommandations de l’OCDE (§4) en s’inspirant de ces deux conceptions, pourtant *a priori* contradictoires. L’Union européenne reprendra ensuite ce principe, le faisant croître au fil des années et des textes, et lui attribuera des fonctions éloignées de sa signification initiale (§5). À l’issue de cette analyse, nous reviendrons sur la nature polysémique du principe et sur ses différentes acceptions (§6).

§1 LE PRINCIPE

Les principes juridiques sont caractérisés par un grand degré d’abstraction. Telle constatation ne devrait pourtant pas justifier qu’un flou demeure autour des notions que maîtrisent les juristes. Tentons, brièvement, de clarifier le principe pollueur-payeur.

Il s’agit d’un principe juridique, aux origines économiques, selon lequel les externalités négatives induites de la production et de la consommation des biens et services doivent être internalisées dans le prix de ceux-ci.

Que le lecteur soit ici averti : cette définition, pour peu qu’on puisse ainsi la qualifier, ne prétend pas rassembler l’ensemble des éléments essentiels d’une notion, comme devrait normalement le faire une définition. Son objectif est simplement de rendre plus net le principe qui va ici être étudié. Le principe semble, au contraire, échapper à toute définition, c’est cette caractéristique qui lui a permis d’évoluer et qui l’appellera à le faire encore par la suite¹².

¹² X. THUNIS, « Le principe pollueur-payeur : de l’imputation des coûts à la détermination des responsabilités », *Stratégies de développement durable*, Namur, éd. St Leyens, Presses universitaires de Namur, 2010, pp. 169-199 ; N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l’environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.60.

§2 ARTHUR CECIL PIGOU

La théorie des externalités fut développée par Arthur Cecil Pigou dans le cadre de ses recherches sur l'économie du bien-être¹³. Economiste anglais, il posera les bases du principe qui évoluera comme nous le verrons (§§ 4 et 5). « Au sens le plus général, il y a externalité quand les décisions d'un agent économique affectent positivement ou négativement un autre agent sans que cela soit pris en compte par le marché »¹⁴. Risque dès lors d'apparaître une « distorsion entre le coût privé supporté par l'agent qui décide de produire ou de consommer et le coût social que sa décision entraîne pour l'environnement et pour la collectivité. Sans intervention, le prix du marché conduit à la sous-estimation du bien ou du service en question et n'offre donc pas un signal correct aux agents »¹⁵ (nous soulignons). Internaliser les coûts des externalités négatives est dès lors nécessaires afin d'assurer un prix correct des biens et services mis sur le marché. Telle est la théorie des externalités, que traduira le principe pollueur-payeur dès son apparition à l'OCDE.

Pigou considère qu'il revient à l'État d'assurer cette internalisation. Selon lui, « l'État semble être la seule autorité capable de garantir que les prix soient le reflet exact des différents coûts et avantages liés à l'utilisation ou à la production d'un bien »¹⁶. Il invite donc à taxer les activités polluantes et à subsidier les activités réalisant des externalités positives à l'aide du produit de cette taxe¹⁷. Cette approche sera différente de celle de Coase (voy. *infra*).

Il ne faut pas croire toutefois que Pigou ne jure que par une action étatique pour résoudre un problème d'externalité, il est conscient que d'autres voies existent. Il « met surtout en avant la difficulté technique, et surtout juridique, pour obtenir une compensation pour la victime d'un effet externe quand cette victime est totalement étrangère à l'activité qui a généré l'effet externe »¹⁸.

L'État dispose d'instruments différents selon la nature de l'effet externe auquel il doit faire face. Face à un effet externe négatif, il dispose de la fiscalité et des redevances. Face à un ef-

¹³ A.C. PIGOU, *The economics of welfare*, Londres, MacMillan, 2^e éd, 1924.

¹⁴ X. Thunis, *op.cit.*, p. 172.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ E. DE SABRAN-PONTEVÈS, *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Marseilles, Presses Universitaires, 2007, p.211.

¹⁷ N. De Sadeleer, *op. cit.*, p.66.

¹⁸ E. DE SABRAN-PONTEVÈS, *op. cit.* p.211.

fet externe positif, il dispose des subventions¹⁹. « Ces instruments sont visés dans la recommandation de 1972 pour la mise en œuvre de la politique de l'environnement et sont marqués par une origine particulièrement interventionniste. Ce point n'est pas sans soulever des interrogations quant à la cohérence théorique des recommandations de l'OCDE qui intègrent également, au travers de la référence à l'instrument que constituent les marchés de droits à polluer, les travaux de Ronald Coase, marqués par une croyance profonde dans la capacité du marché à traiter seul valablement des mêmes questions »²⁰.

§3 RONALD COASE ET LA CRITIQUE

La littérature économique accueille une critique à la théorie de Pigou en la personne de Ronald Coase. Celui-ci considère que la théorie des externalités, telle que développée par Pigou, ne prend pas en compte l'ensemble des facteurs inhérents au problème de la pollution²¹. Sa critique pourrait se résumer en un mot : réciprocité²². À l'approche d'une usine qui porte préjudice au voisinage, Coase substitue la conception d'« un usage conflictuel des droits de propriété »²³ : les voisins limitent également l'activité de l'usine par leur présence. L'objectif du droit serait, selon lui, de déterminer qui doit voir son droit de propriété limité en faveur de l'autre agent et non d'inciter nécessairement l'usine à réduire sa pollution.

L'objectif premier poursuivi par Coase est bel et bien l'allocation optimale des ressources (comme Pigou). Cette démarche dépasse « les concepts structurants de la responsabilité civile »²⁴. Il ne faut plus se demander qui a causé un dommage à un tiers – logique de la responsabilité civile – mais considérer que ce sont des revendications divergentes d'un même bien qui créent les externalités²⁵.

Une fois l'approche de Coase saisie, il faut principalement retenir deux choses de ses écrits. Premièrement, l'allocation du bien faisant l'objet de plusieurs revendications se fera toujours

¹⁹ *Idem*, p.213.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ R.H. COASE, « The problem of the social cost », *Journal of Law and Economics*, Chicago, 1960, pp.1-44. Pour une version française, voy. R.H. COASE, « Le problème du coût social », *Revue française d'économie*, Paris Volume 7, Numéro 7-4, pp. 153 et s.

²² R.H. COASE, « Le problème du coût social », *Revue française d'économie*, Paris Volume 7, Numéro 7-4, pp. 154 et s. ; voy. également M. FAURE, *l'analyse économique du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp.15-19.

²³ M. FAURE, *op. cit.*, p.19.

²⁴ E. DE SABRAN-PONTEVÈS, *op. cit.* p.214.

²⁵ *Ibidem*.

en faveur de l'agent en ayant la plus grande utilité économique²⁶. D'autre part, c'est de la négociation entre les parties que ressortira l'allocation optimale des ressources²⁷.

En pratique face à une situation de pollution deux questions se poseront : d'une part quelle est la solution optimale ? D'autre part, dans quels cas cette solution optimale sera-t-elle adoptée ? « Coase soutient que si les coûts de transactions sont nuls [et les droits de propriété clairement définis]²⁸, alors, une allocation optimale des ressources aura toujours lieu, indépendamment de la règle de droit qui prévaut. On appelle cette règle le théorème de Coase »²⁹. Précisons que bien que cette théorie soit fondée sur les écrits de Ronald Coase, ce n'est pas lui qui lui attribua son nom mais l'économiste George Stigler³⁰.

Plusieurs critiques peuvent être opposées au théorème de Coase³¹ : *quid* de l'aspect redistributif ? D'un comportement stratégique d'une partie ? Etc... La plus pertinente, selon nous, réside en ce que le théorème repose sur le postulat, assumé, de coûts de transaction nuls. Est-il envisageable, hors d'un article universitaire, de faire face à une situation de pollution importante dont le règlement pourrait être assuré avec des coûts de transaction inexistantes ? Qualifier la question de rhétorique relève du pléonasme... Outre celle-ci, sa théorie ne fonctionne qu'au respect scrupuleux de règles très précises telles que l'exigence d'une concurrence parfaite et l'absence d'asymétrie d'information préjudiciable à une partie. La nature hypothétique de la réunion de telles conditions pose question quant à l'impact concret du théorème de Coase.

Par ailleurs, sa théorie repose sur une logique, déjà expliquée, aux antipodes du raisonnement de base de la responsabilité civile. Y a-t-il vraiment une justice à considérer que c'est la personne qui tire le plus grand profit d'une ressource qui doit en bénéficier ? Faut-il pour cela abandonner l'approche qui consiste à se demander qui a causé un dommage à la victime ? Coase est un tenant de l'utilitarisme, il considère que l'objectif politique premier est la maximisation de tout facteur de production et que le droit doit poursuivre avant tout cet objectif³². Cette affirmation est pour le moins discutable.

*

²⁶ *Idem*, p.218.

²⁷ *Idem*, p.214.

²⁸ P. BONTEMS, G. ROTILLON, *Économie de l'environnement*, Paris, Éditions La Découverte, 1998, p.20.

²⁹ M. FAURE, *op. cit.*, p.16.

³⁰ P. BONTEMS, G. ROTILLON, *op. cit.*, p.20.

³¹ *Ibidem*.

³² E. DE SABRAN-PONTEVÈS, *op. cit.* p.218

Opposer purement et simplement les deux hommes est un non-sens. L'OCDE, dans sa recommandation de 1972, réunit des instruments fondés autant sur les idées de Pigou (instruments de fiscalité, subventions) que sur celles de Coase (marchés de droit à polluer). Toutefois, comme indiqué précédemment, les deux hommes se réunissent sur l'objectif qu'est l'accroissement du bien-être commun. Cela implique que leurs idées ne sont peut-être pas aussi incompatibles qu'il n'y paraît et même que l'OCDE agit en réalité de façon tout à fait cohérente en tenant compte de deux courants de pensées. « Cet attachement à l'efficacité parétienne et à ses origines utilitaristes assure la cohérence théorique de l'analyse de l'OCDE »³³. Les divers mécanismes traduisant le principe pollueur-payeur seront analysés dans la section 2 de ce chapitre (voy. *infra*).

Un dernier point d'économie nous semble pertinent à aborder en ces lignes. De façon presque caricaturale, on retrouve entre ces deux auteurs l'opposition pro et anti interventionnisme. Sans prendre position dans cet interminable débat, indiquons simplement que l'illusion ne doit pas nous bercer. Il serait tentant de croire que soit le marché, soit l'État soit capable de solutionner seul les problèmes environnementaux. Choisir entre l'un et l'autre deviendrait nécessaire. Trois arguments démentent cette affirmation. Premièrement, quant à son champ d'application, les théories de Pigou et de Coase ne concernent que les externalités négatives, les problèmes environnementaux ne sont pas limités à celles-ci. Deuxièmement, des critiques peuvent être adressées aussi bien au marché qu'à l'État, précisément à propos des autres problématiques environnementales. Ainsi, le marché répond mal au problème des passagers clandestins, c'est-à-dire les comportements individualistes qui consistent à prétendre vouloir ou pouvoir participer à la protection de l'environnement en dessous des véritables capacités des acteurs concernés. Chacun participant en dessous de ses capacités – en voulant profiter de la protection environnementale mise en place par les autres ! –, la protection totale est moindre³⁴. Le marché est même parfois totalement inopérant parce qu'inexistant, comme par exemple lorsque les générations futures sont concernées : à défaut de partie à la négociation, aucun marché ne peut prétendre exister³⁵. Quant à l'État, il peut ne pas mener une politique adéquate ou tout simplement manquer d'informations³⁶. Lorsque la nature de la pollution est tellement complexe qu'il faut mobiliser des facteurs humains et matériels très importants dans un contexte – parfois – de controverse scientifique, l'autorité doit en certaines circonstances agir à

³³ *Idem*, p.219.

³⁴ P. BONTEMS, G. ROTILLON, *Économie de l'environnement*, Paris, Éditions La Découverte, pp.20-21.

³⁵ *Idem*, p.21.

³⁶ *Idem*, pp.21-23.

l'aveugle et les résultats ne sont pas toujours ceux escomptés. Troisièmement, ainsi qu'il a été évoqué *supra*, des mesures inspirées des deux théories peuvent coexister. Si une combinaison a été cherchée, c'est précisément parce que, seule, aucune n'était satisfaisante. Exclure l'une au profit de l'autre n'est donc pas la solution pertinente.

§4 APPROPRIATION ET DÉVELOPPEMENT PAR L'OCDE

C'est sur ces théories que va naître le principe pollueur-payeur. Sa première apparition remonte aux recommandations non-contraignantes de l'OCDE³⁷ où il est défini « comme un principe économique, interdisant les aides d'État en faveur des entreprises polluantes et concernant les coûts de la prévention de la pollution et non la restauration de l'environnement »³⁸. Le principe relève plus, à ce moment, du droit de la concurrence que du droit de l'environnement, son objectif étant d'éviter les distorsions de concurrence³⁹. En effet, dans l'hypothèse où l'État vient en aide à une entreprise X en lui finançant l'acquisition d'un matériel α moins polluant en vue de permettre à l'entreprise de respecter la réglementation environnementale, cette dernière sera favorisée par rapport à l'entreprise Y qui devra placer ses propres ressources dans l'acquisition du matériel. Il en ressort une situation de distorsion de concurrence. L'objectif du principe pollueur-payeur n'est, à ce stade, que d'empêcher la survenance de cette situation. L'intention de protection environnementale ne saurait donc être relevée.

§5 PORTÉE JURIDIQUE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

A) HISTORIQUE

Le principe est aujourd'hui l'un des « piliers de la politique communautaire de l'environnement »⁴⁰. Le proverbe est connu : Rome ne s'est pas faite en jour. Il en est de même du principe pollueur-payeur à l'échelon européen. Rappelons brièvement l'évolution de celui-ci et de sa portée dans l'ordre juridique de l'Union européenne⁴¹.

³⁷ Recommandation du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques d'environnement sur le plan international, C (72) 128, OCDE, 1972.

³⁸ Y. MOUSSOUX, « L'application du principe du pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des coûts de la pollution », p.2, disponible sur http://www.lex-electronica.org/docs/articles_312.pdf

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.57.

⁴¹ Pour un rappel plus détaillé, voy. N. DE SADELLER, *op. cit.*, p.57-62 ; X. Thunis, *op.cit.*, p.169-199.

C'est dans le premier programme d'action en matière environnementale (1973-1976), un an seulement après les recommandations de 1972 de l'OCDE, qu'on en retrouve la première trace. Le texte l'évoque comme le principe selon lequel « les frais occasionnés par la prévention et la suppression des nuisances incombent, par principe, au pollueur » y tolérant toutefois des exceptions « à la condition qu'il n'en résulte pas de distorsion importante au niveau des échanges et des investissements internationaux »⁴².

La recommandation 75/436/Euratom/CECA/CEE du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement⁴³ va expliciter la façon dont ce principe doit être compris et appliqué. Indiquons deux choses à propos de cette recommandation. D'une part, en son point 3, elle définit le pollueur comme « celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée les conditions aboutissant à sa dégradation ». Il est intéressant de relever que c'est cette définition qui est majoritairement retenue aujourd'hui pour définir le pollueur. D'autre part, en son point 4, la recommandation désigne comme principaux instruments d'application du principe, les normes et les redevances. Selon N. DE SADELEER, les redevances traduisent mieux l'esprit du principe que les normes « en couvrant tout type de prélèvement financier qui fait supporter au pollueur sa quote-part des dépenses collectives qu'implique la lutte contre la pollution qu'il a provoquée »⁴⁴.

Les programmes d'action qui ont suivi ont tous repris le principe pollueur-payeur, avec toutefois une variation légère quant à sa signification. Le second programme d'action (1977-1981)⁴⁵ le définit toujours comme un « instrument d'harmonisation du marché commun dont l'objet est d'interdire l'octroi de subventions aux pollueurs si celles-ci créent des distorsions importantes dans les échanges communautaires »⁴⁶. Le troisième programme (1982-1986)⁴⁷ y

⁴² Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des États membres réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1973 concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *J.O.C.E.*, C 112 du 20 décembre 1973, p.6.

⁴³ Recommandation du Conseil n°75/436 Euratom, CECA, CEE, du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement, *J.O.C.E.*, L 194 du 25 juillet 1975, pp.1-4.

⁴⁴ N. De Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la genèse et la portée juridiques de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.58.

⁴⁵ Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *J.O.C.E.*, n° C 139 du 13 juin 1977.

⁴⁶ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.59.

⁴⁷ Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une

verra un moyen d'inciter à la réduction de la pollution et à la promotion des technologies propres. Les quatrième (1987-1992)⁴⁸ et cinquième programmes (1993-1998)⁴⁹, enfin, développeront une nouvelle facette du principe : l'aspect de la responsabilité pour dommage causé à l'environnement.

Le droit dérivé y fera par la suite mention. On peut ainsi citer, la directive-cadre 75/442 relative aux déchets⁵⁰ en son article 15, l'article 9 de la directive 2000/60 déjà mentionnée ou encore la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale⁵¹ qui le mentionne en son article 1^{er} et qui précise à son article 8, paragraphe 1^{er} que le principe s'applique aussi bien aux coûts de prévention qu'aux coûts de réparation des atteintes à l'environnement. En vertu de cette dernière directive, l'exploitant est juridiquement responsable d'une dégradation du sol ou des eaux, bien que l'article 8 prévoient des exceptions⁵².

C'est principalement à l'acte unique européen de 1986 que l'on doit la plus importante manœuvre d'intégration du principe. Ce dernier, fruit d'un compromis⁵³, a attribué à l'Union européenne (la Communauté européenne à l'époque) une compétence en matière d'environnement. Les décideurs européens, témoins des ravages causés par les pluies acides, avaient pris conscience de la nécessité d'une intervention à l'échelon européen⁵⁴. En modifiant le Traité CE, l'acte unique y a introduit l'actuel article 191, paragraphe 2, alinéa 1^{er} TFUE. Cette insertion est loin d'être anodine : elle place le principe pollueur-payeur, à même

politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), *J.O.C.E.*, n° C 46 du 17 février 1983, pp.1-16.

⁴⁸ Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) *J.O.C.E.*, n° C 328 du 7 décembre 1987.

⁴⁹ Décision (CE) n° 2179/98, du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière environnementale et de développement durable « Vers un développement soutenable » *J.O.C.E.*, L.275, 10 octobre 1998, pp.1-13.

⁵⁰ Directive (CEE) n° 75/442 du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *J.O.C.E.*, L.194, 25 juillet 1975, pp. 0039-0041.

⁵¹ Directive (CE) n° 2004/35 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.U.E.*, L.134, 30 avril 2004, pp.56-75.

⁵² T. ALGE, « La directive 2004/35 et le principe pollueur-payeur », *Revue juridique de l'environnement : Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement*, Société française pour le droit de l'environnement, Saint-Yrieix-La-Perche, décembre 2009 (numéro spécial), p.76.

⁵³ J-P. JACQUÉ, « L'acte unique européen et la protection de l'environnement », *Europe des Régions et environnement*, Limoges, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 26-27. La République Fédérale d'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni, le Grèce, l'Irlande ont dû longuement négocier, certains craignant une diminution de la qualité des mesures protectrices, d'autres étant désireux qu'ils soient tenus comptes de facteurs géographiques, économiques et scientifiques.

⁵⁴ *Idem*, p.25.

titre que les principes de prévention et de précaution, au rang de principe directeur : « il est censé orienter la définition et la mise en œuvre de la politique communautaire de l'environnement »⁵⁵. Il devient un « principe contraignant pour les institutions européennes (...) ainsi que pour les pouvoirs publics nationaux lorsqu'ils transposent le droit européen »⁵⁶.

B) JURISPRUDENCE

La Cour de justice a eu l'occasion de se prononcer sur la portée du principe pollueur-payeur. Il est intéressant, et même nécessaire, de se pencher sur les arrêts emblématiques qu'elle a rendus. Nous déduirons ensuite les enseignements généraux qu'il faut en tirer.

1) L'ARRÊT *STANDLEY*⁵⁷

Ce premier arrêt de la Cour de Justice est important. Il s'agit d'une question préjudicielle posée par la High Court of Justice. En Grande Bretagne, le Secretary of State for the Environment et le Minister of Agriculture, Fisheries and Food définissent les rivières Waveney, Blackwater et Chelmer ainsi que leurs affluents comme « eaux susceptibles d'être atteintes par la pollution » au sens de l'article 3, paragraphe 1 de la directive 91/676/CEE. Furent également désignées comme « zones vulnérables » au sens de l'article 3, paragraphe 2 de cette directive les zones les alimentant. L'opération de qualification, réalisée par les États membres, nécessite la réunion de deux conditions : la concentration en nitrates doit atteindre le seuil de 50 mg/l et le rejet de composés azotés de sources agricoles doit contribuer de manière significative à cette concentration globale de nitrates. La première question qui se posait à la Cour de justice était de savoir s'il fallait que, dans la concentration globale en nitrates, une concentration de 50 mg/l soit imputable aux pratiques agricoles ou s'il suffisait que, une fois le taux de 50 mg/l atteint, les nitrates de sources agricoles aient contribué de manière significative à la pollution générale des nitrates. La seconde question, à supposer que la Cour suive la seconde interprétation, était de savoir si celle-ci ne contrariait pas, entre autres, le principe pollueur-payeur puisque les agriculteurs pourraient alors être tenus de payer pour une pollution à laquelle ils n'ont que partiellement participé.

Quant à la première question, la Cour conclura à la seconde interprétation : il ne faut pas qu'un taux de nitrates de 50 mg/l soit imputable entièrement aux pratiques agricoles pour

⁵⁵ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.60.

⁵⁶ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p.2.

⁵⁷ C.J.C.E., C-293/97, 29 avril 1999, *The Queen c. Secretary of State for the Environment et Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, *Rec.* 1999, p. I-2626.

pouvoir appliquer la directive et qualifier les masses d'eaux comme elle le prévoit. Les deux conditions doivent donc être réunies. La Cour se fonde à cet égard sur diverses considérations liées au texte de la directive⁵⁸, à son économie⁵⁹, à son objectif⁶⁰, à son champ d'application⁶¹, à la marge d'appréciation qu'elle laisse aux États membres⁶² et au jeu de renvoi à la directive 75/440 opéré par l'Annexe I⁶³.

Quant à la seconde question, dans sa dimension consacrée au principe pollueur-payeur, la Cour conclura à l'absence de violation dudit principe. « [I]l suffit de constater que la directive n'implique pas que les exploitants agricoles doivent assumer des charges inhérentes à l'élimination d'une pollution à laquelle ils n'ont pas contribué. (...) [I]l incombe aux États membres de prendre en considération, dans la mise en œuvre de la directive, les autres sources de pollution et, compte tenu des circonstances, de ne pas faire supporter aux exploitants agricoles des charges d'élimination de la pollution qui ne sont pas nécessaires. Dans cette perspective, le principe pollueur-payeur apparaît comme l'expression du principe de proportionnalité (...) »⁶⁴. La Cour rapproche donc deux grands principes du droit de l'environnement à l'occasion de cet arrêt⁶⁵.

Les charges imposées à une catégorie d'agents économiques ne sauraient donc être supérieures à la pollution qu'elle crée. Il faut, à notre sens, lire en cette affirmation un garde-fou relatif à l'application du principe, particulièrement quant à la détermination du pollueur (*Voy. infra*). La Cour, sans le dire clairement, fait preuve de prévoyance : il ne faudrait pas aboutir à une « dérive » de l'utilisation du principe, laquelle consisterait à désigner comme « pollueur » - donc comme « payeur » - un agent économique qui soit plus simple à déterminer que le pollueur effectif. C'est précisément le risque inhérent au principe utilisateur-payeur dans lequel les charges imposées à la catégorie d'agent que représentent les utilisateurs sont nettement supérieures à la pollution qu'elle crée. Dans le principe utilisateur-payeur, le garde-fou n'est pas respecté. À notre sens, il ne respecte donc pas le principe pollueur-payeur et ne saurait être considéré comme en découlant. N'étant pas conforme au principe pollueur-payeur, son utilisation dans le cadre de la tarification de l'eau aux utilisateurs semble violer l'article 9 de

⁵⁸ §§ 29 et 30.

⁵⁹ § 31.

⁶⁰ § 35.

⁶¹ § 33.

⁶² §§ 36, 38 et 39.

⁶³ § 34.

⁶⁴ §§ 51 et 52.

⁶⁵ L. KRÄMER, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bâle, Editions Helbing Lichtenhahn, 2011, p.62.

la directive-cadre 2000/60⁶⁶. Nous reviendrons sur cette violation, fil rouge du présent mémoire, dans le chapitre 2.

2) L'ARRÊT VAN DE WALLE E.A.⁶⁷

Dans ce second arrêt, le principe est également abordé, quoique de façon plus distante. Texaco et les gérants d'une station-service sont poursuivis devant les juridictions pénales belges pour abandon de déchets. Une fuite accidentelle d'hydrocarbures provenait de la station-service en question.

La juridiction de renvoi pose, en substance, trois questions relatives à l'article 1^{er} de la directive 75/442 : les hydrocarbures sont-ils qualifiables de déchets ? Qu'en est-il des sols pollués ? Texaco, qui fournissait les hydrocarbures mais ne gérât pas la station-service, peut-elle être déclarée « détenteur » ou « producteur » des déchets ?

La Cour répondra par l'affirmative aux deux premières questions, il ne nous semble pas opportun d'approfondir cette partie de l'arrêt dans ce travail.

La troisième question, en revanche, nous apparaît plus pertinente. L'article 15 de la directive 75/442 dispose que « [c]onformément au principe pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par :

-le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9

et/ou

- les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets » (nous soulignons).

Le lien avec le présent travail commence à apparaître. La détermination de l'agent économique qui devra assumer les coûts d'élimination des déchets doit se faire conformément au principe pollueur-payeur. Dès lors, en se prononçant sur la qualité de « détenteur » ou de « producteur » d'un agent économique (Texaco *in specie*), la Cour se prononce en réalité sur la qualité de « pollueur », au sens du principe, dudit agent.

⁶⁶ Directive (CE) n°2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.C.E.*, L.327, 22 décembre 2000, p.1.

⁶⁷ C.J.C.E., C-1/03, 7 septembre 2004, Van de Walle e.a., *Rec.* 2006, I-07613.

La Cour va conclure que « dans des circonstances telles que celles du litige au principal, la société pétrolière approvisionnant la station-service ne peut être regardée comme détentrice de ces déchets (...) que si la fuite des installations de stockage de la station-service, qui est à l'origine des déchets, est imputable au comportement de cette entreprise »⁶⁸.

Cette affirmation repose sur plusieurs considérations. Tout d'abord, la Cour aperçoit dans la directive une distinction entre la réalisation matérielle des opérations de valorisation ou d'élimination, mise à charge de tout « détenteur de déchet » (producteur ou possesseur) et la prise en charge financière desdites opérations. Cette charge, conformément au principe pollueur-payeur, repose sur la personne à l'origine des déchets : le détenteur, l'ancien détenteur ou le producteur du produit générateur de déchets⁶⁹. D'autre part la Cour va considérer le gérant de la station-service comme un « détenteur » en ce qu'il est à la fois un possesseur (il a acquis les hydrocarbures pour les besoins de son exploitation) et un producteur de déchets (il stockait les hydrocarbures au moment où ils sont devenus des déchets)⁷⁰. La Cour indique cependant que la société pétrolière pourrait être considérée comme « productrice de déchets » si « le mauvais état des installations de stockage de la station-service et la fuite des hydrocarbures [devaient être] imputables à une méconnaissance des [ses] obligations contractuelles ou à divers agissements susceptibles d'engager [sa] responsabilité »⁷¹.

L'apport de cet arrêt est donc l'établissement, par la Cour, des conditions nécessaires à engager la responsabilité d'un agent économique en cas de pollution⁷².

À nouveau, il nous semble opportun de souligner, à l'appui de notre théorie, que le principe pollueur-payeur, s'il sert effectivement à déterminer l'agent économique sur lequel pèseront les charges environnementales, n'en est pas pour autant un outil à désigner au hasard un maillon de la chaîne économique. Autrement dit, des garde-fous existent quant à la détermination du pollueur. Dans le cas d'espèce, il apparaît clairement que la Cour refuse – et ce, en appliquant parfaitement le prescrit de la directive – que la société pétrolière puisse être qualifiée de pollueur sans un minimum de garanties. Il n'existe pas de désignation objective à son encontre, et ce n'est que si une faute, contractuelle ou non, devait lui être imputable qu'elle pourrait être considérée comme pollueur. On le voit, le principe pollueur-payeur n'est pas un

⁶⁸ §61 *in fine*.

⁶⁹ §58.

⁷⁰ §59.

⁷¹ §60.

⁷² L. KRÄMER, *op. cit.*, p.62.

outil utilisable au bon loisir du législateur ou du juge, malgré ce que son flou apparent pourrait laisser penser.

3) L'ARRÊT *COMMUNE DE MESQUER*⁷³

Cette affaire concerne le navire pétrolier Erika, affrété par la société Total, qui fit naufrage. Le pétrole à bord du paquebot pollue la mer et la côte de la commune de Mesquer. Une action en réparation est intentée par la commune devant les juridictions administratives françaises. C'est dans ce cadre que trois questions préjudicielles sont posées à la Cour de justice.

Nous ne nous intéresserons qu'à la troisième question préjudicielle : le producteur du fioul lourd et/ou le vendeur et affréteur peuvent-ils être considérés au sens de l'article 1^{er}, sous b) et c) de la directive 2006/12 (ou 75/442) et pour l'application de l'article 15 de cette même directive comme producteur et/ou détenteur du déchet alors qu'au moment de l'accident qui l'a transformé en déchet le produit était transporté par un tiers ?

La Cour, à propos des notions de « détenteur » et de « détenteurs antérieurs », repart de l'arrêt *Van de Walle* précité. « [C]elui qui, pour les besoins de son activité, stockait des hydrocarbures lorsqu'ils sont devenus des déchets, peut être considéré comme celui les ayant « produits », au sens de l'article 1^{er}, sous b), de la directive 75/442 »⁷⁴. « De la même manière, dans le cas d'hydrocarbures accidentellement déversés en mer, il convient de relever que le propriétaire du navire transportant lesdits hydrocarbures est, en fait, en possession de ceux-ci immédiatement avant qu'ils ne deviennent des déchets. Dans ces conditions, le propriétaire dudit navire peut donc être considéré comme ayant produit ces déchets au sens de l'article 1^{er}, sous b), de la directive 75/442 et ainsi être qualifié de « détenteur » au sens de l'article 1^{er}, sous c), de cette directive »⁷⁵.

La Cour se prononce sur la détermination des personnes devant supporter le coût de l'élimination des déchets aux §§ 76 et s.

Elle établit des conditions permettant de désigner le vendeur-affréteur comme « producteur des déchets » au sens de la directive 75/442. « [S]'agissant d'hydrocarbures accidentellement déversés en mer à la suite du naufrage d'un navire pétrolier, le juge national peut considérer que le vendeur de ces hydrocarbures et affréteur du navire les transportant a « produit des

⁷³ C.J.C.E, C-188/07, arrêt du 24 juin 2008, Commune de Mesquer c. Total France SA et Total International Ltd, *Rec.* 2008, I-04501

⁷⁴ §73.

⁷⁵ §74.

déchets » si ce juge, au vu des éléments que lui seul est à même d'apprécier, aboutit à la conclusion que ce vendeur-affrèteur a contribué au risque de survenance de la pollution occasionnée par ce naufrage, en particulier s'il s'est abstenu de prendre les mesures visant à prévenir un tel événement telles que celles concernant le choix du navire. Dans de telles circonstances, ledit vendeur-affrèteur pourra être considéré comme détenteur antérieur des déchets aux fins de l'application de l'article 15, second tiret, première partie, de la directive 75/442 »⁷⁶.

La Cour indique (ou rappelle) que l'article 15, second tiret, prévoit deux solutions quant à la désignation de l'agent économique chargé de supporter le coût de l'élimination des déchets : soit le détenteur antérieur, soit le producteur du produit générateur⁷⁷. L'État membre choisit celle qui lui semble la plus opportune dans sa transposition.

Cependant, en vertu des conventions internationales qui lieraient les États membres, les coûts à assumer par le propriétaire du navire et l'affrèteur peuvent être plafonnés, et peuvent même être entièrement pris en charge par un fonds d'indemnisation⁷⁸. « Toutefois, s'il s'avère que les coûts liés à l'élimination des déchets générés par un déversement accidentel d'hydrocarbures en mer ne sont pas pris en charge par ledit fonds ou ne peuvent l'être en raison de l'épuisement du plafond d'indemnisation prévu pour ce sinistre et que, en application des limitations et/ou exonérations de responsabilités prévues, le droit national d'un État membre, y compris celui issu de conventions internationales, empêche que ces coûts soient supportés par le propriétaire du navire et/ou l'affrèteur de ce dernier, alors même que ceux-ci sont à considérer comme des « détenteurs » au sens de l'article 1^{er}, sous c), de la directive 75/442, un tel droit national devra alors permettre, pour assurer une transposition conforme de l'article 15 de cette directive, que lesdits coûts soient supportés par le producteur du produit générateur des déchets ainsi répandus. Cependant, conformément au principe pollueur-payeur, un tel producteur ne peut être tenu de supporter ces coûts que si, par son activité, il a contribué au risque de survenance de la pollution occasionnée par le naufrage du navire »⁷⁹ (nous soulignons).

Dans cet arrêt, la Cour nous apprend qu'une société peut être tenue pour responsable, au nom du principe pollueur-payeur, pour avoir participé au risque de pollution⁸⁰.

⁷⁶ §78.

⁷⁷ §79.

⁷⁸ §81.

⁷⁹ §82.

⁸⁰ L. KRÄMER, *op. cit.*, p.62.

4) L'ARRÊT *PONTINA AMBIENTE*⁸¹

En Italie, la société Pontina Ambiente collecte et élimine les déchets dans la Regione Lazio. Elle doit verser une taxe trimestrielle en raison de cette activité, dont elle répercute le coût sur les détenteurs de déchets : les communes. En raison de paiements tardant à arriver de la part de certaines d'entre elles, Pontina Ambiente prend du retard pour deux versements. Des mesures sont prises par les autorités. Pontina Ambiente conteste celles-ci devant les tribunaux italiens. C'est dans ce cadre qu'une question préjudicielle est posée à la Cour de justice.

Celle-ci va alors affirmer une règle fondamentale à propos du principe pollueur-payeur : « le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par les détenteurs »⁸². Toutefois, un droit national peut établir un système fiscal faisant peser sur l'exploitant la charge financière pour autant que celui-ci puisse se retourner contre le détenteur du déchet pour récupérer la charge et assurer ainsi que ce soit bien ce dernier qui supporte les coûts de l'élimination⁸³. Ce coût doit comprendre le coût de retard de paiement⁸⁴. Le principe pollueur-payeur ne s'oppose donc pas à ce qu'un agent économique autre que pollueur soit tenu d'assumer les coûts, pour autant qu'il puisse ensuite se retourner contre le véritable pollueur.

5) L'ARRÊT *FUTURA IMMOBILIARE*⁸⁵

Les hôtels « Futura Immobiliare » doivent payer la taxe sur l'élimination des déchets. Ils attaquent en annulation cette réglementation car ils considèrent qu'elle établit une discrimination.

La question préjudicielle se pose à la Cour en ces termes : « la réglementation nationale (...) permettant le maintien d'un système à caractère fiscal pour la couverture des coûts du service d'élimination des déchets et reportant l'introduction d'un système tarifaire dans lequel le coût des services est supporté par ceux qui produisent et réunissent les déchets, est-elle compatible avec l'article 15 (...) de la directive 2006/12 et avec le principe pollueur-payeur ? »⁸⁶.

La Cour donne les éléments essentiels de sa réponse dans deux paragraphes : « [u]ne réglementation nationale prévoyant, aux fins du financement de la gestion et de l'élimination des déchets urbains, une taxe calculée sur la base d'une évaluation du volume de déchets généré

⁸¹ C.J.U.E., C-172/08, 25 février 2010, Pontina Ambiente Srl c. Regione Lazio, *Rec* 2010, p. I-1196.

⁸² §36.

⁸³ §38.

⁸⁴ §§ 39 et 40.

⁸⁵ C.J.U.E., C-254/08, 16 juillet 2009, Futura Immobiliare srl Hotel Futura et autres contre Comune di Casoria, *Rec* 2009, p. I-6995.

⁸⁶ §25.

et non sur la base de la quantité de déchets effectivement produite et remise à la collecte ne saurait être considérée, en l'état actuel du droit communautaire, comme contraire à l'article 15, sous a), de la directive 2006/12 »⁸⁷. « (...) [L]e principe pollueur-payeur ne fait pas obstacle à ce que les États membres modulent, en fonction de catégories d'utilisateurs déterminées selon la capacité respective de ceux-ci à produire des déchets urbains, la contribution de chacune de ces catégories au coût global nécessaire au financement du système de gestion et d'élimination des déchets urbains »⁸⁸.

6) L'ARRÊT *FIPA*⁸⁹

En Italie, trois sociétés sont propriétaires de terrains. Ces terrains sont pollués, mais la pollution avait été provoquée par les anciens propriétaires respectifs. Les autorités italiennes imposent toutefois à ces nouveaux propriétaires l'exécution de mesures de dépollution. Ces trois sociétés, mécontentes, agissent devant les juridictions italiennes, lesquelles posent une question préjudicielle à la Cour de justice.

L'arrêt portera sur la portée du principe pollueur-payeur. Dans le cas d'espèce, le propriétaire du terrain n'a pas provoqué la pollution que subit son bien. Doit-il malgré tout se voir imputer les coûts de la dépollution ? Le système italien interdit une telle pratique, mais les autorités italiennes voudraient malgré tout pouvoir les y contraindre. Cela serait-il conforme au principe ? La question posée à la Cour est donc de savoir si le principe pollueur-payeur s'oppose à une législation nationale qui, en cas de contamination constatée d'un site et d'impossibilité d'identifier le responsable de la contamination ou encore d'impossibilité d'obtenir de ce dernier les mesures de réparation, ne permet pas à l'autorité administrative d'imposer la mise en œuvre des mesures de sécurisation d'urgence et de réhabilitation au propriétaire non responsable de la pollution, et ne prévoit à la charge de ce dernier qu'une responsabilité patrimoniale limitée à la valeur du site après la mise en œuvre des mesures de réhabilitation.

Le principe fondamental de la directive 2004/35, texte européen pertinent dans le cas d'espèce, est que l'exploitant dont l'activité a causé un dommage environnemental ou a engendré la menace imminente d'un tel dommage en soit tenu pour responsable.

⁸⁷ §51.

⁸⁸ §52.

⁸⁹ C.J.U.E., C-534/13, 4 mars 2015, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare et autres contre Fipa Group Srl et autres, non encore publié.

La Cour nous apprendra que l'autorité doit établir un lien causal, en cas de régime objectif ou subjectif, entre l'activité et la pollution pour pouvoir faire qualifier un agent de pollueur et faire peser sur lui le coût de la réparation. L'établissement d'un lien de causalité est donc nécessaire pour l'application du principe pollueur-payeur.

Toutefois, prenons garde : la Cour n'interdit pas de faire peser les coûts sur le nouveau propriétaire. Elle renvoie simplement, en cas d'absence de lien de causalité, au droit national. Or, dans le cas d'espèce, le droit italien ne permet pas de faire supporter ces coûts au nouveau propriétaire.

7) ENSEIGNEMENTS

La Cour, à travers ces arrêts, a éclairé la portée du principe pollueur-payeur. Ce faisant elle lui a donné une consistance certaine et, surtout, elle a placé des balises. Il nous semble raisonnable de suivre les conclusions de P.E. LINDHOUT et B. VAN DEN BROECK et de considérer que cinq « marqueurs » ont été posés par la Cour⁹⁰.

Premièrement, le pollueur ne sera responsable que s'il a causé la pollution. Un pollueur ne doit pas payer pour une pollution qu'il n'a pas causée. Cette première règle se déduit de l'arrêt *Standley*.

Deuxièmement, dans les situations où il existe plusieurs origines à la pollution d'un milieu, chaque pollueur n'est tenu que proportionnellement à sa pollution. Cette seconde règle est affirmée dans l'arrêt *Pontina Ambiente*.

Troisièmement, il est possible d'utiliser des présomptions dans la détermination d'un lien de causalité entre des activités et une pollution/un dommage environnemental. C'est de l'arrêt *ERG e.a.*⁹¹ que provient cet enseignement.

Quatrièmement, une différenciation dans les contributions de la part des catégories de pollueurs est autorisée, à moins que les coûts impliqués ne soient manifestement disproportionnés eu égard à la capacité de pollution. L'arrêt *Futura Immobiliare* établit cette règle.

⁹⁰ P.E. LINDHOUT, B. VAN DEN BROECK, « The Polluter Pays Principle : Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice », *Utrecht Law Review*, Volume 10, Issue 2, Mai 2014, pp.46-59.

⁹¹ Voy. note 11, p.3.

Cinquièmement, et cette dernière garantie se déduit des précédentes, l'individu qui n'a pas causé la pollution, même en partie, ne saurait être tenu de payer en vertu du principe pollueur-payeur.

C) SENS DU PRINCIPE

Il se déduit de cet historique que le sens donné au principe pollueur-payeur a évolué au fil du temps. Il en ressort une évolution en trois temps⁹² :

- Le principe pollueur-payeur vise d'abord à prévenir les distorsions de concurrence en interdisant les aides d'État aux entreprises polluantes.
- « Ensuite, il a permis de légitimer les pratiques fondant l'internalisation et la prévention des pollutions chroniques »⁹³. Cette fonction lui accorde une nature préventive et redistributive.
- « Enfin, il doit permettre de garantir une réparation intégrale des dommages en tant qu'outil curatif »⁹⁴.

Quatre fonctions principales peuvent donc lui être attribuées : les fonctions d'intégration économique, redistributive, de prévention et curative⁹⁵.

D) ET AILLEURS...

Notons, pour l'anecdote, que le principe n'a pas été reçu de la même façon en Europe et aux États-Unis. « Aux États-Unis, il nourrissait un très important contentieux de la réparation des dommages environnementaux reposant sur l'*Environmental Protection Agency* qui disposait d'un instrument de mutualisation, le *Superfund*, alimenté par une taxe sur les industries chimiques, lui permettant de poursuivre les exploitants d'activités réputés avoir causé la pollution »⁹⁶.

Un auteur américain a particulièrement attiré notre attention en ce que sa conception du principe pollueur-payeur est pour le moins originale. Considérant que, tel qu'appliqué aux États-Unis, il n'est plus qu'une excuse pour assurer une rentrée financière à l'État, il appelle à un nouveau fondement pour le principe : la propriété privée. Correctement enraciné, le principe

⁹² S. MALJEAN-DUBOIS e.a., *L'outil économique en droit européen et international de l'environnement*, Paris, Paris : la documentation française, 2002, p.93.

⁹³ S. MALJEAN-DUBOIS e.a., *op. cit.*, p.93.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.66.

⁹⁶ P. THIEFFRY, *Manuel de droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, p.84.

pollueur-payeur retrouverait son sens et sa noblesse⁹⁷. Seule cette solution permettrait de protéger l'environnement sans perdre l'efficacité d'un marché libre. Il reproche au principe de ne pas permettre aux victimes d'être indemnisées par les pollueurs⁹⁸. Le défaut du principe est de se fonder sur l'atteinte à l'environnement plus que sur l'atteinte à la personne et aux biens dont il est propriétaire⁹⁹. En synthèse, en se fondant sur le droit de propriété et en assurant que la somme soit versée aux victimes, le principe pollueur-payeur aurait une plus-value véritable en droit de l'environnement.

§6 ACCEPTIONS ET PORTÉE DU PRINCIPLE

En synthèse, nous pouvons affirmer que deux acceptions du principe existent : une restrictive et une extensive.

Dans sa conception restrictive, le principe détient une portée principalement préventive, les coûts à internaliser sont les coûts de prévention des pollutions. Dans cette définition, la responsabilité, qui a une nature curative, n'est pas concernée. « Dans cette mesure, le principe interdit toute subvention publique accordée aux pollueurs pour lutter contre la pollution »¹⁰⁰.

Dans sa conception large, outre les coûts de prévention et de lutte contre la pollution, le principe implique les coûts d'opportunité d'utilisation exclusive de biens publics ou rares ainsi que les coûts d'indemnisation¹⁰¹. « Cette conception large permet une internalisation totale ou quasi-totale des coûts environnementaux. La notion de pollueur-payeur est envisagée dans sa dimension indemnitaire, donc comme une redéfinition des systèmes de responsabilité en tenant compte des nombreuses spécificités qui entourent son objet »¹⁰².

SECTION 2 – MÉCANISMES JURIDIQUES

La précédente section visait à clarifier le principe, à en définir la portée et à saisir les impératifs et garde-fous inhérents au principe. Dans cette seconde section, nous analyserons quatre mécanismes juridiques traduisant concrètement le principe pollueur-payeur. Ceux-ci sont con-

⁹⁷ R.E. CORTADO, « The Polluter Pays Principle: A Proper Guide for Environmental Policy », Washington, Studies in Social Cost, Regulation, and the Environment: No. 6, 2006, pp. i-ii, disponible sur <http://iret.org/pub/SCRE-6.PDF>.

⁹⁸ *Idem*, p.2.

⁹⁹ *Idem*, p.3.

¹⁰⁰ O. FUCHS, *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale – Comment appliquer le principe pollueur-payeur ?*, Paris, L'Harmattan, 2003, p.23.

¹⁰¹ Voy. O. FUCHS, *op. cit.*, p.23, citant H. Smets citant lui-même la législation néo-zélandaise.

¹⁰² O. FUCHS, *op. cit.*, p.24.

sidérés comme des bonnes traductions du principe. Ils nous permettront donc de constater comment concrètement la désignation d'un pollueur peut se réaliser en conformité avec le principe.

La structure de la présente section est empruntée à l'article « L'application du principe du pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des coûts de la pollution » de Y. MOSSOUX, déjà cité¹⁰³.

§1 – LA RESPONSABILITÉ CIVILE

L'article 1382 du Code civil énonce que « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Les trois conditions engageant la responsabilité sont donc la faute, le dommage et le lien causal. Réparer les dommages environnementaux par le biais de ce régime présente deux problèmes : il faut d'une part identifier une faute, et d'autre part être en présence d'une victime individualisable. Ce second problème, tel le premier élément d'une rangée de dominos, en soulève d'autres : cette victime aura-t-elle la volonté d'agir ? Si oui, la réparation se fera-t-elle en nature ou par équivalent ?¹⁰⁴

Des mécanismes de responsabilité sans faute ont dès lors vu le jour. En présence de ceux-ci « le problème de la reconnaissance de la responsabilité ne porte plus sur l'établissement d'une faute, mais sur celui d'un lien de causalité entre l'activité à risque et le dommage puisqu'il faut que le dommage ait été causé par l'activité particulière de la personne à laquelle l'on souhaite imputer la responsabilité », or « le principe pollueur-payeur ne requiert pas la démonstration d'une faute ou d'une négligence dans le chef de celui qui pollue pour que le pouvoir public puisse lui imputer le coût de la pollution, la responsabilité objective est donc permise par le principe »¹⁰⁵.

L'Union européenne recourra à ce mécanisme dans la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environ-

¹⁰³ Voy. p.9, note 38.

¹⁰⁴ Y. MOSSOUX, *op.cit.*, p.3.

¹⁰⁵ *Idem*, p.6.

nementaux. La directive, fondée sur le principe pollueur-payeur¹⁰⁶, instaure un système de responsabilité sans faute à côté duquel existe un régime de responsabilité pour faute¹⁰⁷.

§2 – LES ASSURANCES

En recourant à un mécanisme d'assurance, le (futur) pollueur se met à l'abri du paiement de la charge environnementale, moyennant le paiement de primes d'assurances. Une telle pratique est-elle conforme au principe pollueur-payeur ?

Il semble qu'il soit possible de répondre par l'affirmative¹⁰⁸. En effet, bien que le paiement soit effectivement réalisé par la compagnie d'assurance, c'est le pollueur-assuré qui supporte concrètement le coût de réparation environnementale. Au demeurant, « le pollueur paye les primes en fonction du risque environnemental qu'il génère »¹⁰⁹, ce qui rejoint les « marqueurs » posés par la Cour de justice dans sa jurisprudence. On pense particulièrement au principe selon lequel le pollueur ne doit pas être tenu de payer au-delà de sa participation à la pollution.

Deux défauts existent toutefois dans le mécanisme assurantiel, du point de vue de sa conformité au principe.

Premièrement, « la question de l'aléa suppose que le détenteur de la police pourra se trouver dans une situation où le total des primes qu'il a payées est inférieur au montant du dommage »¹¹⁰. Ce faisant, le pollueur n'assume pas véritablement le coût du dommage environnemental, le principe n'est donc pas respecté dans toute sa finesse.

Deuxièmement, « de nombreux régimes fiscaux prévoient que les primes d'assurance sont déductibles du bénéfice imposable »¹¹¹. Ici aussi, le pollueur n'assume pas pleinement le coût du dommage environnemental. L'aspect redistributif du principe n'est pas respecté : en établissant une déduction pour ces primes, c'est au final sur la collectivité qu'on fait reposer le coût.

¹⁰⁶ Considérant 2 et 18 et article 1^{er} de la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ; Voy. Y. MOUSSOUX, *op.cit.*, p.7.

¹⁰⁷ Art. 3, §1^{er}, a) et b) Directive 2004/35.

¹⁰⁸ Y. MOUSSOUX, *op. cit.*, pp. 10 à 12.

¹⁰⁹ *Idem*, p.12.

¹¹⁰ *Ibidem*

¹¹¹ *Ibidem*

Bien que conforme au principe, le technique assurantielle présente des difficultés pratiques¹¹² :

- On ne peut assurer qu'un risque, ce qui implique une incertitude. *Quid* en cas de pollution certaine ?

- Il est nécessaire que le dommage potentiel soit évaluable, or tel n'est pas toujours le cas en matière environnementale.

- L'intervention de l'assurance n'aura pas lieu au-delà de ce qui est prévu par le contrat. On retrouve alors la logique classique du droit des contrats et de nombreuses pollutions pourraient se voir non-indemnisées en ce qu'elles ne sont pas visées par le contrat, qu'elles ont lieu à l'issue de son expiration ou encore dans le cas où la réparation est plafonnée.

Le recours à l'assurance n'est pas pour autant une mauvaise solution. Malgré ses faiblesses, il « assure » une probabilité plus grande de réparation environnementale¹¹³ que l'absence totale de mécanisme, laquelle se solde souvent par l'insolvabilité du pollueur, pour peu qu'il soit identifié.

§3 – LA FISCALITÉ

Le législateur recourt souvent à la fiscalité en matière environnementale. De façon générale, trois objectifs peuvent être poursuivis : « contribuer à financer la politique de l'environnement ; faire supporter au pollueur sa quote-part des dépenses qu'implique cette politique ; inciter à adopter des comportements jugés favorables à l'environnement ou à renoncer à des pratiques défavorables »¹¹⁴. Il semble que lorsqu'elles concrétisent le principe pollueur-payeur, les taxes environnementales relèvent des second et troisième objectifs.

L'impôt peut donc provoquer un effet d'internalisation. La participation du pollueur sera déterminée selon le risque environnemental inhérent à son activité. « Néanmoins, le législateur ne doit pas nécessairement charger l'administration d'apprécier de façon individuelle le risque environnemental qu'[il crée]. De telles catégories n'appréhendent nécessairement la réalité

¹¹² *Idem.*, pp. 10 et 11.

¹¹³ *Idem.*, p.12.

¹¹⁴ B. JADOT, « Les taxes environnementales : objectifs et principes », *Fiscalité de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p.14.

qu'avec un certain degré d'approximation, mais une telle solution est permise pour autant qu'elle n'aboutisse pas à des résultats manifestement disproportionnés »¹¹⁵.

Le principe de proportionnalité imposera toutefois la variation du montant selon la quantité d'émission¹¹⁶.

Le contribuable qui sera qualifié de pollueur doit être désigné. Selon N. DE SADELEER, il faut remonter le plus en amont dans la chaîne économique, conformément aux principes de prévention et de correction de la pollution par priorité à la source¹¹⁷. Ce faisant, on s'éloigne toutefois d'une des règles d'application du principe, selon laquelle un pollueur ne peut être tenu qu'à concurrence de la pollution qu'il a provoquée¹¹⁸. À moins que cet opérateur au sommet de la chaîne ne puisse répercuter le paiement qu'il aurait effectué auprès des autres maillons de la chaîne économique de façon proportionnelle à leur pollution respective...

La fiscalité environnementale a d'une part une fonction redistributive : la taxe environnementale doit être proportionnelle au dommage environnemental créé. Cette proportionnalité est en pratique quasi-impossible. Elle a d'autre part une fonction préventive : la taxe incite à diminuer la pollution qu'elle touche¹¹⁹.

Un exemple est donné par les articles 7 et suivants du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne¹²⁰. Relative entre autres à la mise en décharge autorisée des déchets, une taxe a été mise en place et fut élaborée « si l'on en croit divers extraits des travaux préparatoires¹²¹ (...), en tenant compte de l'importance des risques des déchets concernés pour l'environnement »¹²².

§4 – LES MARCHÉS DE QUOTAS D'ÉMISSION

Il est généralement considéré que l'établissement de marchés de quotas est inspiré des écrits de Ronald Coase (voy. *supra*). La logique est simple : l'air devient un bien. « Les pouvoirs

¹¹⁵ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p.14.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ N. De Sadeleer, *op. cit.*, p.81.

¹¹⁸ *Idem*, p.82.

¹¹⁹ *Idem*, p.89.

¹²⁰ Il faut aujourd'hui se référer au Décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du Décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, *M.B.* 24 avril 2007.

¹²¹ *Doc C.R.W.*, sess. 1990-1991, n° 253/1, pp.6 et 11, et n° 253/11, p.4.

¹²² B. JADOT, « Les taxes environnementales : objectifs et principes », *Fiscalité de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p.14.

publics fixent un niveau global d'émissions accepté pour la période considérée et émettent un nombre limité de quotas d'émission équivalent à ce niveau »¹²³. Les entreprises acquièrent ensuite les quotas, ceux-ci pouvant être échangés. Un marché est alors établi. La logique Coasienne s'applique puisque c'est l'opérateur économique qui aura la plus grande utilité du quota qui finira par l'acquérir, par exemple en l'achetant à celui qui n'en a finalement pas l'usage¹²⁴.

En droit de l'Union européenne, le système est établi par la directive 2003/87/CE¹²⁵. Elle prévoit une mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre¹²⁶, en fonction d'une quantité limitée de CO₂ – et donc de quotas – déterminée par la Commission¹²⁷. L'annexe I énumère les activités visées par la directive¹²⁸, bien que les personnes non visées par cette dernière puissent également acquérir et vendre les quotas¹²⁹.

Toutefois, ces personnes n'étant pas des pollueurs, n'y a-t-il pas là une contradiction avec le principe pollueur-payeur ? La directive doit respecter le principe puisqu'il lui est supérieur en vertu de la hiérarchie des normes (le principe étant énoncé à l'article 191 TFUE)¹³⁰. Il semble que le principe ne soit pas violé en ce que, dans ces hypothèses, les non-pollueurs acquérant des quotas le font délibérément et non de façon contrainte. Une telle situation n'est pas contraire au principe pollueur-payeur. « Le principe ne doit en effet être appliqué que lorsqu'un pouvoir public souhaite contraindre un opérateur à payer pour la pollution ; dans ce cas l'opérateur doit avoir contribué au risque de pollution »¹³¹.

Nous avons vu qu'en vertu du principe, un pollueur est tenu de payer de façon proportionnelle à la pollution qu'il a causée. Est-ce le cas au sein de ce système ? La réponse semble positive. Les exploitants des installations visées à l'annexe I de la directive doivent en effet remettre chaque fin d'année les quotas acquis. Le niveau de pollution réel ne peut alors dépasser la pollution à laquelle ils ont droit en vertu des quotas en leur possession¹³². Sachant cela, en

¹²³ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p.19.

¹²⁴ *Idem*, p.21.

¹²⁵ Directive (CE) n°2003/87 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L.275, 25 octobre 2003, pp. 32-46.

¹²⁶ Art. 10.

¹²⁷ Art. 9.

¹²⁸ Art. 2, paragraphe 1er.

¹²⁹ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p.20 ; Voy. art. 12, paragraphe 1^{er} de la directive 2003/87.

¹³⁰ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p.21.

¹³¹ *Idem*, p.22.

¹³² Art. 12, paragraphe 3 de la directive 2003/87.

cours d'année les entreprises pourront soit acquérir les quotas manquants, soit revendre un surplus éventuel, de façon à ce qu'en définitive, chacun paie proportionnellement à la pollution qu'il a créée.

SECTION 3 – LA DÉTERMINATION DU POLLUEUR ET DU PAYEUR : UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DU PRINCIPE

Les lignes précédentes étaient marquées par un inévitable degré d'abstraction. Entamons ici un questionnement plus concret : la détermination de l'agent économique qui sera qualifié de pollueur et sera, à cet égard, tenu d'assurer le paiement.

Ce questionnement tombe à pic : nous avons commencé à poser les bases des arguments en faveur de notre thèse dans l'analyse de la jurisprudence relative au principe. Pour rappel, il s'agissait principalement de souligner que la désignation du pollueur est un élément important du principe. Pour des raisons d'équité et de sécurité juridique évidentes, la désignation du pollueur ne doit pas se faire à la légère – ce qui nous semble être le cas en matière de récupération des coûts liés aux services de l'eau, nous y reviendrons.

La pertinence de cette section étant démontrée, déterminons à présent sa structure, de façon à comprendre comment la question de la détermination du pollueur sera abordée dans les lignes qui suivent. Après une vague introduction exposant les deux théories dominantes (§1^{er}), nous verrons comment, concrètement, le pollueur est déterminé dans les textes européens (§2). Brièvement, nous exposerons ensuite les modalités de paiement (§3).

§1 – GÉNÉRALITÉS

Le principe pollueur-payeur, ainsi qu'il a déjà été dit, se révèle difficilement saisissable. Cela est dû aux termes même qui le composent et qui nécessitent une précision : que faut-il entendre exactement par pollueur et par payeur ?

La définition du pollueur est parallèle à celle de la pollution. Or, deux définitions de celle-ci existent : soit la pollution réside en la transgression d'une norme imposée par l'autorité publique, soit elle est perçue comme l'impact d'une émission sur l'environnement¹³³. Selon NI-

¹³³ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.70.

COLAS DE SADELEER, la seconde définition doit primer pour des raisons d'équité, d'opportunité et de cohérence juridique¹³⁴.

Dans la première définition, la pollution est absente en dessous d'un certain seuil d'émission. Cela implique l'absence de responsabilité dans le chef de son auteur¹³⁵. Dans la seconde définition, on ne tient pas compte du seuil fixé par les pouvoirs publics, c'est l'existence d'une dégradation qui est importante, et non la question de son caractère licite ou non. On retrouve cette logique dans la recommandation communautaire de 1975 et la définition qu'elle donne du pollueur. C'est un autre seuil qui se voit dépassé concrètement : celui des nuisances¹³⁶.

§2 – LA DÉTERMINATION DU POLLUEUR

En théorie, « [l]e pollueur devrait être la personne qui cause la pollution »¹³⁷, mais que faire en pratique ? Comment, par exemple, déterminer le pollueur en cas de pollution diffuse ? Au sens de l'OCDE, ainsi que nous l'avons vu, le pollueur est celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée les conditions aboutissant à sa dégradation. J.-F. NEURAY ajoute encore que cette détermination doit se réaliser « indépendamment de toute idée de responsabilité civile à base de faute et sans tenir compte des engagements contractuels des parties »¹³⁸. Impossible, donc, pour le véritable pollueur d'écarter sa responsabilité s'il est à l'origine de la pollution¹³⁹. Le droit détermine habituellement un acteur de la chaîne économique comme pollueur, faisant peser sur ses épaules la charge inhérente au principe¹⁴⁰. « À ce titre, le pollueur peut être l'agent qui joue un rôle déterminant dans la production de la pollution plutôt que l'agent à l'origine même de la pollution »¹⁴¹. La directive sur les déchets¹⁴² désigne ainsi comme pollueur soit le détenteur du déchet, soit le producteur du déchet. À ce stade, nous avons posé le principe : le droit désigne un agent économique comme « pollueur » et ce pollueur aura causé une « pollution », sans quoi cette désignation manquerait de légitimité. On le comprend, une mise en balance est nécessaire entre l'efficacité économique de la désignation du pollueur et la légitimité de celle-ci. À titre de contre-exemple, désigner

¹³⁴ *Idem*, p.75.

¹³⁵ *Idem*, p.71.

¹³⁶ *Idem*, pp. 71-72.

¹³⁷ *Idem*, p.75.

¹³⁸ J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.86.

¹³⁹ Voy. Civ. Malines, 7 juin 1989, *Pas.*, 1990, III, p.12.

¹⁴⁰ Voy. par ex. l'article 15 de la directive 75/442/CEE relative aux déchets, l'article 9 de la directive-cadre 2000/60 sur l'eau.

¹⁴¹ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.75.

¹⁴² Directive (CEE) n°75/442 du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *J.O.C.E.*, L.194, 25 juillet 1975, pp.0039-0041.

l'humanité entière comme pollueur dans le cadre du réchauffement climatique est sans doute légitime mais est dénué de toute efficacité économique. Dans le cas d'un cours d'eau pollué de façon diffuse, désigner une seule entreprise comme pollueur pour la totalité de la pollution serait, à l'inverse économiquement efficace – il serait très facile de l'identifier et de lui imposer un paiement – mais ne serait pas légitime puisque chaque pollueur doit payer proportionnellement à sa pollution.

Remarquons toutefois qu'il peut arriver qu'un agent économique soit tenu de payer une charge environnementale sans être pour autant un pollueur. L'on songe singulièrement à la directive relative aux déchets dans l'affaire *Pontina Ambiente* analysée *supra*. La Cour avait toléré qu'un exploitant d'une décharge, qui n'est pas considéré comme pollueur, soit tenu de payer une taxe sur les déchets pour peu que le système fiscal national lui permette de se retourner ensuite contre le détenteur du déchet. Dans ce cas, le pollueur est le détenteur du déchet et il sera payeur en ce que c'est sur ses épaules que reposera, en définitive, la charge économique de la taxe. À notre sens, la désignation de l'exploitant est ici étrangère au principe pollueur-payeur. Le principe désigne bel et bien le détenteur. Tout simplement, le principe *ne s'oppose pas* à ce qu'un autre agent économique paie dans un premier temps la taxe. Corrobores cette affirmation le fait que la Cour considère qu'un tel mécanisme n'est conforme au principe que pour autant que l'exploitant puisse répercuter sur le détenteur l'ensemble du coût de la taxe, y compris l'éventuel surcoût impliqué par un retard de paiement imputable au détenteur.

Aujourd'hui, la seconde conception de la pollution semble primer et un caractère préventif a été inclus dans la définition du pollueur. Celui-ci doit être considéré, selon la Cour de justice, comme celui qui « par son activité (...) a contribué au risque de survenance de la pollution »¹⁴³. Par cette définition, il ne faut plus attendre du sujet de droit qu'il altère effectivement l'environnement pour pouvoir le qualifier de pollueur et ainsi appliquer le principe. Cette lecture montre à quel point les principes du droit de l'environnement se recoupent : il y a une influence évidente des principes de précaution et de prévention sur le principe pollueur-payeur. Les auteurs du Traité avaient sans doute vu juste en les réunissant au sein d'une même disposition.

¹⁴³ C.J.C.E, C-188/07, Commune de Mesquer c. Total France SA et Total International Ltd, arrêt du 24 juin 2008, *Rec.* 2008, I-04501., point 82.

Plus encore, il faut voir aujourd'hui dans le principe pollueur-payeur « un principe de droit public européen, dont la définition incombe à la Cour de justice et n'est donc plus dépendante des théories économiques qui ont permis l'émergence du principe »¹⁴⁴, il doit dès lors « être interprété au regard des autres principes de droit européen de l'environnement »¹⁴⁵.

À cette approche positive de la définition (et donc du principe) on peut ajouter une approche négative, déjà déduite de l'analyse jurisprudentielle : « le principe s'adresse aux autorités publiques en limitant leur pouvoir discrétionnaire : elles ne peuvent faire payer une personne qui n'a pas contribué au risque de pollution »¹⁴⁶.

Le principe pollueur-payeur présente toutefois un défaut : s'affichant comme un principe de droit de l'environnement – et donc engagé dans un objectif d'amélioration de la qualité de l'environnement – il présente le postulat de vouloir réduire les atteintes à l'environnement en s'attaquant aux seules émissions nuisibles. Or d'autres comportements humains sont à l'origine des dégâts environnementaux. On songe particulièrement à la surconsommation caractéristique du monde occidental¹⁴⁷. Un autre principe, similaire au principe pollueur-payeur dans sa volonté d'intégration économique, est le principe utilisateur-payeur, déjà évoqué. Ce dernier fait reposer les coûts de protection et d'amélioration de l'environnement sur l'utilisateur du bien ou service qui a provoqué ou aurait risqué de provoquer l'altération dudit environnement. Ce principe n'est pas sans nous intéresser : les auteurs ont en effet pour coutume de considérer qu'en matière d'eau, c'est le second principe qui est de mise et non le premier. Pourtant, la directive-cadre sur l'eau mentionne expressément le principe pollueur-payeur en son article 9.

§3 – LE PAIEMENT

Le paiement n'appelle ici que peu de commentaires. Quant à sa nature il semble que ce soit par une somme d'argent qu'il faille comprendre l'obligation pesant sur le pollueur. Une réparation effective du dommage causé à l'environnement ne serait toutefois pas à écarter trop rapidement¹⁴⁸. Quant au montant à payer, l'on pourrait hésiter entre une conception stricte du

¹⁴⁴ Y. MOUSSOUX, « L'application du principe pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des coûts de la pollution », p.2, disponible sur http://www.lex-electronica.org/docs/articles_312.pdf

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.76.

¹⁴⁸ *Idem*, p.77.

principe, qui veut indemniser les coûts des mesures préventives et curatives, et une conception large du principe qui plaide en faveur d'une internalisation complète des externalités. La seconde est retenue dans le seizième principe de la déclaration de Rio de Janeiro et à la recommandation de l'O.C.D.E. de 1991¹⁴⁹. Quoiqu'il en soit, l'intéressé ne sera tenu que de façon proportionnelle à sa pollution¹⁵⁰.

SECTION 4 – L'INTERDICTION DES AIDES D'ÉTAT

Le premier objectif du principe pollueur-payeur, ainsi qu'il a été rappelé dans la première section de ce chapitre, fut d'interdire les aides d'État. L'objectif poursuivi était d'ordre économique, et peu environnemental : il fallait éviter les distorsions de concurrence que les aides d'États auraient pu créer. Aujourd'hui, cette interdiction se retrouve à l'article 107 TFUE. Quatre questions se posent à leur sujet : la *ratio legis* de leur interdiction, leurs éléments constitutifs, les situations d'exemption et le sort juridique qui leur est réservé. La première question ayant été abordée *supra*, voyons en quelques lignes ce qu'est une aide d'État, dans quels cas elles sont exemptées et en quoi le principe régule leur validité.

§1^{ER} – ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE AIDE D'ÉTAT.

Il apparaît assez clairement que seule une mesure d'aide peut être constitutive d'une aide d'État. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, une mesure doit remplir quatre conditions pour être constitutive d'aide d'État¹⁵¹.

- Un avantage doit être conféré au bénéficiaire de la mesure d'aide.
- L'avantage doit être d'origine étatique.
- L'aide doit avoir une nature sélective.
- L'aide doit être susceptible d'affecter le commerce entre États membres.

¹⁴⁹ *Idem*, p.78.

¹⁵⁰ C.J.C.E., C-293/97, 29 avril 1999, *The Queen c. Secretary of State for the Environment et Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, Rec. 1999, p. I-2626., point 52 ; Y. MOSSOUX, *op.cit.* p.2.

¹⁵¹ N. DE SADELEER, « States aids and Environmental protection : Time for Promoting the Polluter-Pays Principle », *Jean Monet Working Paper Series – Environment and Internal Market*, Vol.2012/1, 2012, p.4, disponible sur www.desadeleer.eu.

A) UN AVANTAGE DOIT ÊTRE CONFÉRÉ AU BÉNÉFICIAIRE DE LA MESURE

Précisons, d'une part que le bénéficiaire de la mesure doit être une entreprise¹⁵², d'autre part que l'avantage consiste en un avantage que le bénéficiaire n'aurait pu avoir selon les conditions normales du marché¹⁵³.

Selon l'avocat général Jacob dans ses conclusions dans l'affaire *GEMO*¹⁵⁴, « une mesure donnée constituera une aide d'État lorsqu'elle libère ceux auxquels le principe pollueur-payeur impute la responsabilité de supporter en premier lieu les frais »¹⁵⁵. De plus, l'intervention d'un État peut prendre la forme d'une exemption et non uniquement du versement d'une subvention¹⁵⁶. Cette exemption peut constituer un avantage et donc une aide d'État¹⁵⁷.

L'idée est simple : c'est au pollueur d'assumer les coûts des mesures nécessaires pour que son activité respecte la législation environnementale¹⁵⁸. Ce faisant, l'aider – en lui fournissant les moyens ou en l'exemptant de réaliser les efforts requis – revient à ne pas faire reposer sur lui les coûts de l'internalisation de la pollution, ce qui est contraire au principe. Ceci souligne bien la première fonction attribuée au principe : la fonction d'intégration économique¹⁵⁹.

B) UN AVANTAGE D'ORIGINE ÉTATIQUE

La forme de l'assistance importe peu¹⁶⁰. Par ailleurs, le principe peut s'appliquer à des décisions d'autorités publiques peu importe leur niveau mais également à des décisions d'acteurs privés sur lesquels l'État exerce une influence décisive¹⁶¹. Toutefois, ne remplit pas cette con-

¹⁵² *Idem*, p.5.

¹⁵³ C.J.C.E., C-301/87, 14 février 1990, République française c. Commission, *Rec.* 1990., p. I-351, §60.

¹⁵⁴ C.J.C.E., C-126/01, 23 novembre 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contre GEMO SA., *Rec.* 2003, p. I-13806.

¹⁵⁵ §69 des conclusions de l'avocat général, disponible sur <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47308&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=90484>.

¹⁵⁶ P. THIEFFRY, « Les aides d'État et la protection de l'environnement », *LPA*, 15 juin 2006, n° 119, pp.32 et s.

¹⁵⁷ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.6.

¹⁵⁸ M. ABBAS KHAYLI, « The roles played by the polluter Pays Principle in State aid law », *Jean Monnet Working Paper Series – Environment and Internal Market*, Vol. 2013/6, 2013, pp.6-7, disponible sur www.tradeenvironment.eu.

¹⁵⁹ *Idem*, p.7.

¹⁶⁰ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.8.

¹⁶¹ *Idem*, p.9.

dition le subside versé à une entreprise pour la décontamination du sol qu'elle a pollué dès lors qu'une obligation de remboursement de ladite somme pèse sur l'entreprise concernée¹⁶².

De façon générale, l'aide doit être imputable à l'État et être attribuée, directement ou indirectement, au moyen de ses ressources¹⁶³. Remarquons cependant qu'« [i]l n'est pas toujours aisé de distinguer une aide d'État d'une mesure régulatoire »¹⁶⁴. Comment les distinguer ? Une mesure qui n'entraîne pas des charges financières directes ou indirectes pour l'État n'est normalement pas constitutive d'aide d'État, même si elle représente un avantage pour les entreprises concernées. Par exemple, dans l'affaire *PreussenElektra*¹⁶⁵, la mesure régulatoire avait facilité la situation des entreprises productrices d'électricité et avait diminué les revenus (par taxes) de l'État. Toutefois la Cour n'a pas conclu qu'il s'agissait d'une aide d'État mais tout simplement que la diminution de revenus était une caractéristique inhérente à ce type de mesure. Il ne s'agissait pas d'un transfert direct ou indirect des ressources de l'État. En revanche, une mesure sera considérée comme une aide d'État dès lors qu'existe une connexion suffisamment directe entre la mesure et l'abandon de recette pour l'État¹⁶⁶.

Notons qu'en France, « [l]es redevances perçues auprès des usagers par les Agences de l'eau constituent également des ressources d'État »¹⁶⁷ selon la Commission.

C) LA NATURE SÉLECTIVE DE LA MESURE

La mesure doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions pour être qualifiée d'aide d'État¹⁶⁸, conformément au prescrit de l'article 107 TFUE. Ce critère reflète l'idée selon laquelle au plus une mesure est sélective au plus elle est à même de provoquer une distorsion de concurrence. Par exemple, dans l'affaire *GEMO*, déjà citée, l'aide bénéficiait essentiellement aux fermiers et aux abattoirs et n'était pas, dès lors, d'une nature générale¹⁶⁹. Cette aide remplissait donc ce troisième critère.

¹⁶² Voy. à ce sujet la Décision de la Commission (CE) n°1999/272 du 9 décembre 1998 concernant le projet d'aide de l'Autriche visant à assainir la décharge Kiener Deponie Bachmanning, *J.O.C.E.*, L.109, 27 avril 1999, pp. 51-57.

¹⁶³ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.9.

¹⁶⁴ *Idem*, p.10.

¹⁶⁵ C.J.C.E, C-379/98, 13 mars 2001, *PreussenElektra c. Schleswag AG*, *Rec.* 2001, p. I-2159.

¹⁶⁶ C.J.C.E., C-279/08 P, 8 septembre 2011, *Commission c. Pays-Bas*, *Rec.* 2011, I-07671.

¹⁶⁷ P. THIEFFRY, « Les aides d'État et la protection de l'environnement », *LPA*, 15 juin 2006, n° 119, p.32.

¹⁶⁸ N. DE SADELEER, *op.cit.* p.12.

¹⁶⁹ §38 de l'arrêt ; N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.12.

C'est au niveau de l'État membre que s'apprécie cette sélectivité¹⁷⁰. La situation dans les autres États membres n'est donc pas un critère pertinent.

À l'opposé des mesures sélectives on retrouve les mesures générales de police économique qui concernent l'ensemble des entreprises. Celles-ci ne sont pas des aides d'État en raison de ce caractère général et ne sauraient être interdites en vertu de l'article 107 TFUE¹⁷¹. Toutefois, le critère de sélectivité est rempli dès lors que les administrations en charge d'établir les mesures générales jouissent d'une certaine marge de manœuvre qui débouche sur un « favoritisme » à l'égard de certaines entreprises ou de certains produits¹⁷².

Une question importante se pose à propos des mesures d'aides : les mesures qui s'appliquent à tous les secteurs, qui ne sont donc pas *de iure* sélectif, mais peuvent ne concerner que certaines entreprises *de facto*, doivent-elles être considérées comme sélectives et, partant, comme constituant potentiellement des aides d'État¹⁷³ ? Dans l'affaire Commission c. Pays-Bas précitée, le Tribunal répondit par la négative¹⁷⁴. La Cour, à l'occasion du pourvoi, n'a pas suivi cette conclusion, considérant que ce n'est pas en fonction de ses causes ou objectifs qu'il fallait analyser le respect, par une mesure, de l'article 107 TFUE, mais en fonction de ses effets : « [s]elon une jurisprudence établie, [l'article 107, paragraphe 1, TFUE] ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets. Même si la protection de l'environnement constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté européenne, la nécessité de prendre en compte cet objectif ne justifie pas l'exclusion de mesures sélectives du champ d'application de [l'article 107, paragraphe 1, TFUE], la prise en compte des objectifs environnementaux pouvant, en tout état de cause, intervenir utilement lors de l'appréciation de la compatibilité de la mesure d'aide d'État avec le marché commun conformément à [l'article 107, paragraphe 3, TFUE] »¹⁷⁵.

Dans le cadre des taxes environnementales, une exemption ou une limitation accordée par l'État membre à une ou plusieurs entreprises peut acquérir un caractère sélectif (cependant, si la réduction ou l'exemption est inhérente à la logique du système fiscal national, alors elle

¹⁷⁰ P. THIEFFRY, « Les aides d'État et la protection de l'environnement », *LPA*, 15 juin 2006, n°119, p.32.

¹⁷¹ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.12.

¹⁷² Voy. à cet égard C.J.C.E., T-92/00 et T-103/00, 6 mars 2002, Territorio Histórico de Alava — Diputación Foral de Álava et Ramondin S.A. et Ramondin Cápsulas S.A. c. Commission, *Rec.* 2002, p. II-1390.

¹⁷³ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.13.

¹⁷⁴ C.J.C.E., T-233/04, 10 avril 2008, Pays-Bas c. Commission, *Rec.* 2008, p. II-00591.

¹⁷⁵ §92 de l'arrêt de la Cour.

tombe hors du champ d'application de l'article 107 TFUE)¹⁷⁶. Par exemple, dans l'affaire *Adria-Wien Pipeline*¹⁷⁷, un avantage était accordé aux entreprises produisant des biens tangibles. La Cour considéra que cette mesure revêtait une nature sélective en ce qu'elle ne s'appliquait pas aux entreprises proposant des services. Dans l'affaire *British Aggregates*¹⁷⁸, le Tribunal s'est demandé si une taxe environnementale sur les agrégats prévoyant une exemption en faveur des agrégats produits avec les déchets des extractions des minéraux créait un avantage sélectif. Il conclut par la négative. Il se fonda sur la marge d'appréciation dont jouissent les États membres qui leur permet, au vu des objectifs environnementaux qu'ils jugent prioritaires, de déterminer quelles activités sont exemptées de la taxe. Il s'appuya en outre sur la clause d'intégration contenue à l'article 11 TFUE. La Cour ne le suivra pas, considérant qu'il avait mal interprété l'article 107, paragraphe 1^{er} TFUE. Cette approche annulerait les effets de la mesure d'aide. Cela allait à l'encontre de l'interprétation traditionnelle donnée à cette disposition du Traité qui ne distingue pas les mesures par référence à leurs causes ou à leur but mais selon leurs effets. L'avocat général considérait également que le Tribunal s'était trompé, selon lui « ni la compétence laissée aux États en matière fiscale ou en matière environnementale ni le principe d'intégration des exigences liées à la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires, énoncé à [l'article 11 TFUE], ne justifient que des interventions publiques susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence soient complètement soustraites au contrôle exercé par la Commission sur la base des règles du traité relatives aux aides d'État »¹⁷⁹.

Dans l'arrêt *Pape*¹⁸⁰, la Cour a considéré que seules les taxes qui constituent la méthode de financement d'une mesure d'aide, de manière à ce qu'elles forment une part intégrale de cette mesure, subiront le même sort que la mesure d'aide elle-même¹⁸¹. Il faut pour cela que la taxe présente un lien d'affectation avec la mesure d'aide selon les règles nationales pertinentes¹⁸².

¹⁷⁶ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.15.

¹⁷⁷ C.J.C.E., C-143/99, 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH e.a. c. Finanzlandesdirektion Für Kärnten*, *Rec.* 2001, p. I-08365.

¹⁷⁸ C.J.C.E., T-210/02, 13 septembre 2006, *British Aggregates Association c. Commission*, *Rec.* 2006, p.II-02789 et C.J.C.E., C-487/06 P, 22 décembre 2008, *British Aggregates Association c. Commission*, *Rec.* 2008, p.I-10515.

¹⁷⁹ Conclusion de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire C.J.C.E., C-487/06 P, 22 décembre 2008, *British Aggregates Association c. Commission*, *Rec.* 2008, p.I-10515, paragraphe 102 ; N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.17.

¹⁸⁰ C-175/02, 13 janvier 2005, *Pape c. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, *Rec.* 2005, p. I-00127.

¹⁸¹ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.19.

¹⁸² *Ibidem*.

D) L'AIDE DOIT ÊTRE SUSCEPTIBLE D'AFPECTER LE COMMERCE ENTRE ÉTATS MEMBRES.

Il s'agit de vérifier si la mesure a un impact négatif sur la concurrence et sur la libre circulation des biens. Selon le Règlement 1998/2006¹⁸³, une aide ne dépassant pas 200.000€ sur une période de trois ans accordée à la même entreprise n'est pas considérée comme ayant un impact sur la concurrence ou sur le commerce¹⁸⁴.

§2 – SORT D'UNE MESURE CONSTITUTIVE D'UNE AIDE D'ÉTAT.

Conformément à l'article 108 TFUE, la Commission doit dans un premier temps indiquer à l'État membre concerné qu'elle considère qu'une de ses mesures est constitutive d'une aide d'État et l'informer qu'il est tenu de la supprimer ou de la modifier dans le délai qu'elle détermine. Si l'État ne se conforme pas aux exigences de la Commission, elle peut saisir la Cour de justice d'une procédure en manquement, prévue aux articles 258 à 260 TFUE. Rappelons toutefois qu'il est loisible à la Commission de ne pas agir¹⁸⁵. Un autre État membre pourrait également agir sur cette base, s'il présente un intérêt pour ce faire, règle dérogeant au droit commun, trop souvent oublié, qui veut qu'un État membre puisse agir en manquement contre un autre, indépendamment de toute exigence d'intérêt¹⁸⁶.

§3 – EXEMPTIONS

Des mesures, bien que réunissant les quatre conditions évoquées *supra*, peuvent bénéficier d'une exemption en vertu de l'article 107, paragraphes 2 et 3 TFUE. À titre d'exemple, le paragraphe 2, b), autorise « les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Toutefois, « [e]n principe, les aides relatives aux problèmes environnementaux ne tombent pas sous ce paragraphe »¹⁸⁷. Elles pourraient toutefois l'être dans certaines situations où la lutte pour la protection de l'environnement s'apparente précisément à éviter une catastrophe.

¹⁸³ Règlement (CE) N° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis, *J.O.U.E.*, L. 379, 28 décembre 2006, pp.5-10.

¹⁸⁴ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p.20.

¹⁸⁵ *Idem*, p.24.

¹⁸⁶ Article 259 TFUE.

¹⁸⁷ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.21.

En adoptant le Règlement n°994/98¹⁸⁸, le Conseil a confié à la Commission le pouvoir d'adopter des Règlements déclarant certaines catégories d'aides horizontales compatibles avec le marché intérieur et de les exempter de la notification visée à l'article 108, paragraphe 3 TFUE¹⁸⁹. La Commission a incorporé plusieurs catégories d'aides relatives à la protection de l'environnement dans son Règlement n° 800/2008¹⁹⁰. Le Règlement n° 1/2004¹⁹¹ est un autre exemple de Règlement d'exemption catégorielle.

Indiquons encore que la Commission a établi en 2008 des lignes directrices en matière d'exemption d'aides d'État dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture¹⁹².

La Commission semble favorable aux aides environnementales, mais « il convient que ces aides créent des incitants adéquats, soient proportionnées à leurs objectifs et faussent le moins possible la concurrence, ce qui doit conduire à trouver un équilibre entre effets négatifs sur la concurrence et effets positifs sur l'environnement »¹⁹³.

§4 – AIDES D'ÉTAT ET PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

À priori le principe pollueur-payeur interdit les aides d'État puisque les coûts relatifs à la pollution ne sont pas internalisés par le pollueur mais supportés par la société. Le TFUE ne donne pas de solution à ce conflit. Mais une coexistence des aides et du principe pollueur-payeur est possible. Trois arguments vont en ce sens¹⁹⁴.

Premièrement, le principe ne saurait être absolu ainsi que cela a été reconnu par le Conseil dès 1975 dans la recommandation 75/346.

Deuxièmement, les aides d'État permettent parfois de rectifier les défaillances du marché, particulièrement là où le marché ne parvient à assurer seul l'internalisation des externalités

¹⁸⁸ Règlement (CE) N° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales, *J.O.C.E.*, L.142, 14 mai 1998, pp. 1-4.

¹⁸⁹ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p.23.

¹⁹⁰ Règlement (CE) N° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie), *J.O.C.E.*, L.214, 9 août 2008, pp.3-47.

¹⁹¹ Règlement (CE) N° 1/2004 de la Commission du 23 décembre 2003 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles, *J.O.U.E.*, L.1, 3 janvier 2004, pp.1-16.

¹⁹² Lignes directrices pour l'examen des aides d'état dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, (2008/C 84/06), *J.O.C.E.*, C.84, 3 avril 2008, pp.10-16.

¹⁹³ P. THIEFFRY, *op. cit.*, p.34.

¹⁹⁴ N. DE SADELEER, *op. cit.*, pp. 28-29.

négligentes dans le prix des biens et services. Par exemple, une défaillance existe sur le marché de l'énergie entre les producteurs d'énergie fossile et les producteurs d'énergie renouvelable, les seconds connaissant plus de difficultés économiques. Un régime fiscal favorisant ceux-ci et corrigeant cette défaillance du marché serait conforme au principe pollueur-payeur.

« Troisièmement, la possibilité d'accorder des aides d'État permettrait également aux États membres d'adopter des standards plus stricts que les standards européens en abaissant les charges (...) incombant à certaines entreprises »¹⁹⁵.

La pratique des aides d'État doit toutefois demeurer parcimonieuse et être utilisée comme incitant. Ne correspond pas au principe pollueur-payeur une aide visant à permettre à une entreprise de respecter les standards légaux. Y correspondrait toutefois une aide permettant d'aller au-delà de ces standards¹⁹⁶.

Dans l'arrêt *GEMO*, précité, l'avocat général considère que la Commission utilise le principe pollueur-payeur pour deux objectifs : déterminer si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1^{er} TFUE et déterminer si une aide donnée peut être déclarée compatible avec l'article 107, paragraphe 3 TFUE¹⁹⁷.

¹⁹⁵ *Idem*, p.29.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Voy. les paragraphes 68 à 70 des conclusions de l'avocat général.

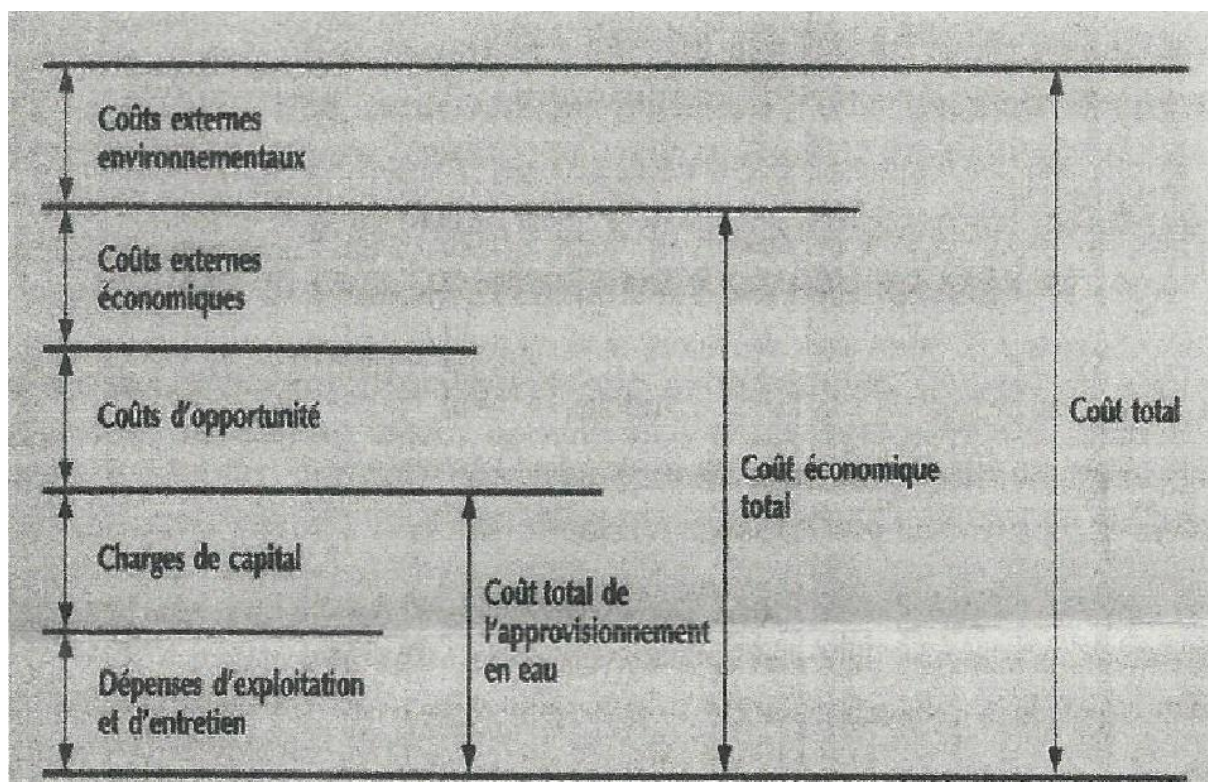
CHAPITRE 2 – LA TARIFICATION DE L'EAU

SECTION 1 – ASPECT ÉCONOMIQUE : DÉTERMINER LE COÛT ET LE PRIX DE L'EAU

Le principe pollueur-payeur, nous l'avons vu, impose l'internalisation des externalités en vue d'arriver à un prix qui ne soit pas sous-évalué. Le principe appliqué à l'eau, bien qu'on le qualifie d'utilisateur-payeur, vise le même objectif. Au-delà des grands principes, comment parvenir concrètement à cette internalisation ?

Cinq valeurs sont à additionner : les dépenses d'exploitation et d'entretien, les charges du capital (qui sont les « intérêts dus au capital investi dans les infrastructures hydrauliques, et à l'amortissement du capital en raison de la dépréciation de ces infrastructures »¹⁹⁸), les coûts d'opportunité (les coûts de l'utilisation potentielle plus optimale de la ressource par un autre agent que l'utilisateur), les coûts externes économiques et les coûts externes environnementaux

199



¹⁹⁸ A. TAHITE, *L'eau. Un bien ? Un droit ?*, Paris, Unicomm, 2008, p.81.

¹⁹⁹ *Idem*, pp.81 et 82.

SECTION 2 – L’ARTICLE 9 DE LA DIRECTIVE-CADRE 2000/60/CE

SOUS-SECTION 1 – UN MOT SUR LA DIRECTIVE-CADRE

§1^{ER} – OBJECTIFS

L’article 1^{er} de la directive énonce son objectif. Elle vise à établir un cadre pour la protection de tous les types d’eaux. Cette disposition énonce les différentes fonctions de protection que poursuit la directive. En synthèse, elle vise à assurer une eau de qualité.

La Commission, en adoptant cette directive, chercha à consolider l’ensemble des textes disparates relatifs à l’eau et à avoir une base pour établir une police de l’eau qui soit sérieuse et cohérente au niveau de l’Union européenne²⁰⁰.

§2 – CHAMP D’APPLICATION

L’article 1^{er} affirme s’appliquer « aux eaux intérieures de surface, aux eaux de transition, aux eaux côtières et aux eaux souterraines ». En d’autres termes, la directive vise toutes les eaux²⁰¹.

§3 – MÉCANISMES ET CONCEPTS PROPRES

Par plusieurs mécanismes, la directive s’inspire du système français²⁰². Ainsi, si la directive chamboula certains systèmes juridiques, la France n’y vit quant à elle que peu de changements.

Les bassins hydrographiques sont définis par l’article 2, 13° de la directive comme « toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta ».

Les États membres, après avoir recensé les bassins hydrographiques présents sur leur territoire, doivent, en vertu de l’article 3, paragraphe 1^{er} de la directive, les rattacher à un district hydrographique. « Les eaux souterraines, lorsqu’elles ne correspondent pas exactement à un

²⁰⁰ E. LOUKA, *Water Law & Policy: Governance Without Frontiers*, New York, Oxford University Press, 2008, p.49.

²⁰¹ P. THIEFFRY, *Droit de l’environnement de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.287.

²⁰² *Idem*, p.290.

bassin hydrographique particulier, ainsi que les eaux côtières, sont rattachées soit au district hydrographique le plus proche, soit au district hydrographique le plus « approprié » »²⁰³.

Les États membres doivent prendre les dispositions administratives appropriées pour l'application des règles que la directive prévoit au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire²⁰⁴.

À côté des bassins et districts hydrographiques, la directive prévoit que certaines zones seront qualifiées de « zones protégées » en raison de circonstances spéciales qui nécessitent d'en prendre soin. Il est tenu un ou plusieurs registres de ces zones dans chaque district hydrographique²⁰⁵.

Parmi les instruments mis en place par la directive, on retrouve l'observation des masses d'eaux, l'organisation de l'action (plan de gestion, programmes de mesure), un contrôle combiné des rejets et la tarification de l'eau²⁰⁶. La tarification de l'eau sera abordée dans la sous-section suivante. Quant aux trois autres questions, bien qu'elles soient intéressantes, il ne nous a pas semblé nécessaire, dans le cadre de ce mémoire, d'approfondir leur mécanisme.

SOUS-SECTION 2 – L'ARTICLE 9

Aux termes de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la directive-cadre, « [l]es États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur.

Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que:

- la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive,
- les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée con-

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Art. 3, §2 de la directive 2000/60.

²⁰⁵ P. THIEFFRY, *op. cit.*, pp.292-294.

²⁰⁶ *Idem*, pp.294-300.

formément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur-payeur. Ce faisant, les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées ».

Il ressort de cette disposition que l'internalisation des externalités doit se réaliser selon une double perspective. D'une part, elle doit inciter à une consommation efficace, autrement dit la fixation du prix de l'eau doit dissuader l'utilisateur de la gaspiller. D'autre part, « les différents secteurs économiques doivent contribuer à la récupération des coûts des services de l'eau, et ceci de manière « appropriée » au moins en ce qui concerne chacun des secteurs industriels, des ménages et agricoles »²⁰⁷.

§1^{ER} – CHAMP D'APPLICATION *RATIONE MATERIAE* DE L'ARTICLE 9 : UNE RÉ- DUCTION OPÉRÉE SUR PLUSIEURS FRONTS.

Cette disposition impose le principe de la récupération des coûts pour les services liés à l'utilisation de l'eau et non pour tout usage de l'eau. Il faut par ailleurs distinguer le type de coûts concerné, en sachant qu'il en existe trois : les coûts financiers, les coûts environnementaux et les coûts de la ressource²⁰⁸. En d'autres termes, le champ d'application de l'article 9 est délimité de deux manières : d'une part à propos des activités auxquelles le principe de la récupération s'applique et d'autre part à propos des coûts dont il faut tenir compte dans le cadre de cette récupération.

A) LES SERVICES CONCERNÉS

La directive définit ce qu'il faut entendre par « services liés à l'utilisation de l'eau » en son article 2, 38°. Il s'agit de « tous les services qui couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque: a) le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine [et] b) les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface ».

²⁰⁷ P. THIEFFRY, « La directive-cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre au fil de ... l'eau », AJDA n° 22, 18 juin 2007, p.1182.

²⁰⁸ S. CHARNEUX, « Les coûts de l'eau pure : l'impact de la directive 2000/60/CE », *Aménagement-Environnement*, 2005-1, Waterloo, Editions Kluwer, 2005, p.26.

Dans une conception classique de la théorie des ensembles, la catégorie des « services liés à l'utilisation de l'eau » n'est qu'une composante de la catégorie de l'« utilisation de l'eau »²⁰⁹. Aux termes de l'article 2, 39°, ce concept recouvre « les services liés à l'utilisation de l'eau ainsi que toute autre activité, identifiée aux termes de l'article 5 et de l'annexe II, susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des eaux ». Il est toutefois inutile de se pencher plus longtemps sur cette définition. En effet, celle-ci ne concerne pas l'article 9 de la directive et le principe de la récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau puisque l'article 2, 39°, dispose, en son alinéa 2, que « ce concept s'applique [uniquement] aux fins de l'article 1^{er} et pour l'analyse économique effectuée conformément à l'article 5 et à l'annexe III, point b) ».

B) LES COÛTS CONCERNÉS

Relativement aux services qui concernent l'eau, trois types de coûts sont à distinguer : les coûts financiers, les coûts environnementaux et les coûts de la ressource²¹⁰.

Les coûts financiers réunissent les coûts de fourniture des services, de leur administration, d'exploitation, d'entretien et les coûts en capital.

Par *coûts environnementaux* la Commission entend « les coûts des dégâts que les utilisations de l'eau occasionnent pour l'environnement et les écosystèmes et les utilisateurs de l'environnement »²¹¹. « Ces coûts environnementaux peuvent être la réduction de la qualité écologique des écosystèmes aquatiques, la salinisation ou encore, la dégradation des sols productifs... à titre d'illustration, un coût environnemental pourrait survenir dans l'hypothèse d'une eau rejetée modifiée par rapport à son état initial, par exemple parce qu'elle chargée de divers polluants. Le coût environnemental serait ici la réduction de la qualité écologique du système aquatique »²¹².

Les *coûts de la ressource*, enfin, sont définis comme « le coût de l'appauvrissement de la ressource entraînant la disparition de certaines possibilités pour d'autres utilisateurs à la suite de l'amoindrissement des ressources au-delà de leur taux naturel de renouvellement ou de récupération »²¹³. « Il s'agit ainsi, par exemple, de prélèvements excessifs d'eaux souterraines ou de la pollution d'un cours d'eau. L'appauvrissement peut s'observer tant sur le plan quantita-

²⁰⁹ *Idem*, p.28.

²¹⁰ *Idem*, p.30.

²¹¹ Communication de la Commission des Communautés européennes relative à la tarification et à la gestion durable des ressources en eau du 26 juillet 2000, COM (2000) 477 final, p.10.

²¹² S. CHARNEUX, *op. cit.*, pp.30-31.

²¹³ Communication de la Commission des Communautés européennes relative à la tarification et à la gestion durable des ressources en eau du 26 juillet 2000, COM (2000) 477 final, p.10.

tif que sur le plan qualitatif lorsque au-delà d'un certain taux naturel de renouvellement (au niveau quantitatif) ou de récupération (au niveau qualitatif), il y a disparition de certaines possibilités »²¹⁴.

En résumé, il faut tenir compte des coûts financiers, environnementaux et de la ressource des services liés à l'utilisation de l'eau. Une utilisation de l'eau non liée à un service, même si elle est susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des eaux, ne sera pas prise en compte²¹⁵.

C) L'INTENSITÉ DE L'OBLIGATION

Le principe est également restreint dans une troisième dimension. L'article 9 n'impose pas la récupération des coûts telle quelle aux États membres mais leur commande uniquement d'en « tenir compte »²¹⁶. Bien que cette expression laisse aux États membres une marge d'appréciation, il n'en demeure pas moins qu'il est attendu de leur part une réaction concrète, les mesures de récupération des coûts devant être intégrées dans le plan de gestion des divers districts hydrographiques²¹⁷.

*

La Commission avait pourtant initialement proposé que le principe recouvre un champ bien plus large : il devait être imposé aux États membres la pleine récupération (et non la simple prise en compte) des coûts des services afférents à l'usage de l'eau (et non les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau)²¹⁸.

Dans un arrêt du 11 septembre 2014²¹⁹, la Cour de justice s'est prononcée sur la portée de l'article 9 de la directive. La Commission reprochait à la République fédérale d'Allemagne d'interpréter la notion de « services liés à l'utilisation de l'eau » de façon trop stricte en ce qu'elle y incluait uniquement l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. La Commission considérait que cette notion devait comprendre également des activités telles la navigation, la production d'électricité par l'énergie hydraulique et la protection contre les inondations. La Cour ne condamnera pas l'Allemagne, considérant, à travers un détour par le

²¹⁴ S. CHARNEUX, *op.cit.*, p. 31.

²¹⁵ *Idem*, p.30.

²¹⁶ *Idem*, p.33.

²¹⁷ *Idem* p.34.

²¹⁸ Proposition modifiée de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau, COM(97) 49 final-97/0067 (SYN), *J.O.C.E.*, C 184, 17 juin 1997.

²¹⁹ C.J.U.E., C-525/12, 11 septembre 2014, Commission c. République Fédérale d'Allemagne, non encore publié.

régime d'exceptions prévu par l'article 9, paragraphe 4 (voy. *infra* §4), que « les objectifs poursuivis par la directive 2000/60 n'impliquent pas nécessairement que les dispositions de l'article 2, point 38, sous a), de celle-ci doivent être interprétées en ce sens qu'elles soumettent toutes les activités qu'elles citent au principe de la récupération des coûts »²²⁰.

§2 – RÔLE INCITATIF DE LA RÉCUPÉRATION, DIVISION EN SECTEURS ET « CONTRIBUTION APPROPRIÉE »

Le législateur européen a introduit un objectif dans l'article 9, lequel s'impose aux États membres lorsqu'ils doivent mettre en place le principe de la récupération des coûts. Son paragraphe 1^{er}, alinéa 2, premier tiret, prévoit en effet que « la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive ».

L'alinéa 2 ne se contente pas de mettre en place cet objectif, il impose également aux États membres une décomposition des secteurs économiques en trois catégories au minimum : le secteur des ménages, le secteur industriel et le secteur agricole. « Il appartient ainsi à chaque catégorie d'utilisateurs de supporter les coûts résultant de l'utilisation qu'ils font des ressources aquatiques dont la qualité est dégradée »²²¹. Cette récupération sectorielle doit se faire, aux termes de l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, second tiret, de façon « appropriée ».

Que faut-il comprendre à travers le terme « appropriée » ? Certains considèrent qu'il s'agit d'une indication de ce que la récupération des coûts liés à l'eau doit être dissuasive à l'égard des différents secteurs, qu'elle doit les inciter à limiter leur consommation/pollution d'eau²²². Irait en ce sens le fait que l'article 9, paragraphe 3, dispose que « [l]e présent article n'empêche nullement le financement de certaines mesures préventives ou correctrices en vue de réaliser les objectifs de la présente directive ». La récupération des coûts liés à l'eau revêtirait alors la fonction préventive du principe pollueur-payeur. On perçoit toutefois mal ce que cette interprétation du terme « appropriée » apporte par rapport à la lettre de l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, premier tiret. Cette partie de la disposition soulignait déjà l'objectif d'incitation à une moindre consommation des politiques de tarification. Pourquoi, dès lors, le législateur européen se serait-il répété en indiquant sa volonté de diviser en secteurs les utilisateurs de l'eau ? Pourquoi, en outre, se répéter à l'aide de termes ambigus ? Le terme « ap-

²²⁰ §58.

²²¹ S. CHARNEUX, *op. cit.*, p.34.

²²² S. CHARNEUX, *op. cit.*, p.35

proprié » ne signifie-t-il pas, tout simplement, que c'est au prorata de sa pollution que chaque secteur sera tenu de participer ?

§3 – LE PRINCIPE DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS

Entrons à présent dans le vif du sujet : comment détermine-t-on le prix que doit payer un utilisateur de l'eau dans le cadre de la récupération des coûts liés à l'utilisation des services de l'eau ? Nous basant sur la Communication de la Commission des Communautés européennes relatives à la tarification et à la gestion durable des ressources en eau²²³, nous nous poserons deux questions : celles de l'information dont doit disposer l'autorité qui va déterminer le tarif (a) et celle du caractère adéquat du prix de l'eau (b).

A) L'INFORMATION DONT DOIT DISPOSER L'AUTORITÉ

L'autorité doit disposer d'informations relatives à la demande en eau. Dans un premier temps, « il faut identifier clairement les pollueurs et les utilisateurs et connaître leur consommation et leur contribution à la pollution »²²⁴. Remarquons, avant d'aller plus loin, que la Commission distingue bien les pollueurs et les utilisateurs. La fin de la phrase est toutefois ambiguë : attribue-t-elle aux pollueurs seuls la « contribution à la pollution » ou le fait-elle pour les deux catégories de personnes ? Ne s'agissant que d'une communication, la réponse n'est pas essentielle à nos recherches.

La Commission souligne principalement un manque d'information, relatif par exemple à la pollution d'origine agricole²²⁵. Elle lance dès lors un appel à des techniques permettant de déterminer le besoin en eau, sans que celles-ci n'atteignent un coût disproportionné par rapport à l'avantage que procurerait l'obtention desdites informations.

« Il faut [également] disposer d'estimations de l'élasticité de la demande en eau par rapport au prix pour prédire les modifications de la demande qui résulteraient de changements des politiques actuelles de tarification de l'eau »²²⁶. L'élasticité des coûts des dégâts induits par une pollution donnée est également nécessaire²²⁷.

²²³ Communication de la Commission des Communautés européennes relative à la tarification et à la gestion durable des ressources en eau du 26 juillet 2000, COM (2000) 477 final.

²²⁴ *Idem*, p.14.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Idem*, p.15.

²²⁷ *Ibidem*.

B) LE CARACTÈRE ADÉQUAT DU PRIX DE L'EAU

Une telle question relevant plutôt de la science politique ou économique, nous nous contenterons du minimum d'observations. Selon la Commission, « [i]l importe d'intégrer dans les structures de tarification un élément variable (quantité, taux de pollution) pour asseoir leur rôle incitatif en ce qui concerne la conservation des ressources en eau et la réduction de la pollution de l'eau »²²⁸. La Commission considère en outre que la tarification de l'eau doit être progressive²²⁹.

§4 – ASSOUPPLISSEMENTS ET EXCEPTIONS

L'article 9 de la directive prévoit, premièrement, des assouplissements quant à la récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau. En effet, « les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées »²³⁰.

La Commission considère que toutes les mesures d'aides sociales ne peuvent répondre à ce prescrit. Elle ne tolérera par exemple pas « [l]a fixation de prix artificiellement bas pour des raisons sociales »²³¹. Elle acceptera, en revanche, un système de tarification progressive par paliers, lequel pourrait prendre la forme d'un volume de base gratuit, dont le dépassement entraînerait l'entrée dans une tarification élevée²³². L'objectif fondamental de la Commission est d'éviter que les motifs sociaux servent à établir un système de récupération faible ou inexistant, dénué de tout effet incitatif quant à la consommation des ressources en eau. Pour la citer : « dans des situations où l'eau est utilisée d'une manière compromettant la durabilité des ressources en eau, les politiques de tarification de l'eau ne doivent pas reposer prioritairement sur des préoccupations sociales, même si ces dernières doivent être prises en compte dans la conception des nouvelles politiques de tarification »²³³. Dans ce cadre, elle exige toutefois « une évaluation ex ante et ex post claire des effets sociaux et des effets sur la demande en eau des ménages de politiques de tarification de ce type, pour s'assurer de la réalisation potentielle/effective des objectifs sociaux et des objectifs environnementaux annoncés »²³⁴.

²²⁸ *Idem*, p.17.

²²⁹ *Idem*, p.18.

²³⁰ Article 9, §1^{er}, al. 3, de la directive 2000/60/CE.

²³¹ *Idem*, p.19.

²³² *Ibidem*.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ *Ibidem*.

La diversité prise en compte peut être géographique plus qu'économique²³⁵, il s'agit alors d'assouplir le principe de la récupération des coûts en faveur de régions moins favorisées. « Dans les régions où les services essentiels dans le domaine de l'eau sont peu développés et où le développement social et économique est un objectif fondamental (...), des aides de soutien aux investissements importants peuvent être nécessaires. Et les coûts d'investissement passés peuvent ne pas être recouverts auprès des usagers »²³⁶.

Deuxièmement, des exceptions au principe de récupération peuvent être établies. Contrairement aux hypothèses d'assouplissement, les États membres ne sont tout simplement pas tenus par l'ensemble des obligations prévues à l'article 9 dans ce cas. Ils n'y seront autorisés, conformément au paragraphe 4 de l'article 9, qu'à la condition de respecter quelques conditions.

- La mesure doit correspondre à des pratiques établies.
- La mesure ne remet pas en question les buts de la directive.
- La mesure ne compromet pas la réalisation des objectifs de la directive.
- Un rapport doit être établi par les États membres, au sein des plans de gestion de district hydrographique, reprenant les raisons les ayant amenés à ne pas opérer la récupération.

Cette exception n'est toutefois pas applicable à l'ensemble de l'article 9, mais uniquement « au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, et, à cet effet, [aux] dispositions pertinentes du paragraphe 2 »²³⁷. Ce qui implique qu'elle ne concerne que les dispositions relatives à « la politique de tarification incitative de l'eau, à la contribution appropriée des différents secteurs économiques à la récupération des coûts, ainsi qu'au rapport, dans le plan de gestion de district hydrographique, des mesures prises à cet effet »²³⁸. L'obligation de tenir compte du principe de la récupération n'est donc pas recouverte par cette exception²³⁹.

²³⁵ S. CHARNEUX, *op. cit.*, p.36.

²³⁶ Communication de la Commission des Communautés européennes relative à la tarification et à la gestion durable des ressources en eau du 26 juillet 2000, COM (2000) 477 final, p.19.

²³⁷ Art. 9, paragraphe 4 de la directive 2000/60/CE.

²³⁸ S. CHARNEUX, *op. cit.*, p.36.

²³⁹ *Ibidem*.

SECTION 3 – LE DROIT WALLON

§1 – UN MOT SUR L'ASSAINISSEMENT

Les communes sont compétentes pour assurer la mise en œuvre du droit à l'assainissement. Elles sont aidées dans leur mission par une société de droit public : la Société Publique de Gestion de l'Eau (S.P.G.E.). Partenaire sous contrat de gestion, elle exerce plusieurs missions relatives à l'assainissement des eaux usées²⁴⁰. L'on distingue l'assainissement collectif de l'assainissement autonome. Le premier est du devoir des communes : toute agglomération de 2000 EH (équivalent habitants) ou plus doit être équipée d'égouts et de collecteurs²⁴¹. Le second concerne les habitations qui n'ont pas bénéficié du premier régime. Celles-ci doivent être équipées d'un système d'assainissement individuel, à charge du propriétaire de l'habitation en question²⁴². Une aide financière peut être apportée à celui-ci par le « Fonds social de l'eau »²⁴³ qui aide par ailleurs les personnes en difficulté pour payer leurs factures d'eau.

§2 – LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS EN DROIT WALLON

Comment le droit wallon a-t-il transposé l'article 9 de la directive 2000/60 ? La tarification de l'eau en Région wallonne se fait-elle conformément au principe pollueur-payeur ?

Précisons avant tout que le droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement est considéré comme visé implicitement par l'article 23 de la Constitution²⁴⁴. Le Parlement fédéral a d'ailleurs adopté en 2004 une Résolution « Accès à l'eau pour chacun »²⁴⁵, dans laquelle il fut envisagé d'introduire explicitement le droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution, idée finalement abandonnée en raison de son caractère inopportun²⁴⁶.

Le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau est inséré dans le système législatif wallon²⁴⁷. C'est l'article D.5 du Code de l'eau qui le prévoit²⁴⁸. Autrefois,

²⁴⁰ Art. D. 332, §1^{er}, 1^o du Code de l'eau.

²⁴¹ Art R. 277, §1^{er}, al.2 du Code de l'eau.

²⁴² Art. R 279 du Code de l'eau.

²⁴³ Art. R. 320, §2 du Code de l'eau.

²⁴⁴ H. SMETS e.a., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éditions Johanet, p.123.

²⁴⁵ Disponible sur <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/1666/51K1666001.pdf>.

²⁴⁶ H. SMETS e.a., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éditions Johanet, p.123.

²⁴⁷ L. RENOY, « La droit wallon de l'eau après la transposition de la directive 2000/60/CE », *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p.76.

il fallait se référer à l'article 1^{er}, paragraphe 3 du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau²⁴⁹. Celui-ci prévoyait le principe du coût-vérité de l'eau²⁵⁰. Dans la législation actuelle, on parle du principe de la récupération des coûts, bien qu'il soit toujours fait référence au coût-vérité de l'eau (voy. *infra*). À notre sens, cela signifie simplement que le législateur a désiré conserver un système qui détermine un « coût-vérité » au sens économique, mais qu'il a souhaité élargir le champ des facteurs dont il est tenu compte pour déterminer ce coût. En d'autres termes, l'idée est d'étendre le champ de la récupération : « outre les coûts de la production, de la distribution et de l'assainissement, il y a dorénavant lieu de récupérer en Région wallonne les coûts des dégâts à l'environnement et de l'appauvrissement de la ressource occasionnés par les services liés à l'utilisation de l'eau »²⁵¹.

Notons qu'en 2001 déjà, J.-F. NEURAY considérait que la tarification de l'eau telle que le décret de 1999 la prévoyait était contraire au principe pollueur-payeur en ce que la pollution de l'eau avait principalement pour origine l'activité agricole, sans que les agriculteurs soient tenus de participer au prorata de leur contribution dans celle-ci²⁵².

« Ce principe a partiellement été mis en œuvre dans le (...) décret relatif à la tarification de l'eau²⁵³, puisque ce dernier concerne la récupération des coûts financiers liés à la production, à la distribution et l'assainissement de l'eau »²⁵⁴. Une structure tarifaire unique a été mise en place. Ce tarif « se compose d'un coût-vérité à la distribution, qui comprend les coûts de production et de distribution, et d'un coût-vérité à l'assainissement, qui correspond aux coûts de collecte et d'épuration »²⁵⁵ (nous soulignons).

Conformément à la directive, trois secteurs sont à distinguer : les ménages, le secteur agricole, et le secteur industriel. « Cette récupération implique que tous les coûts d'une utilisation de

²⁴⁸ Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, *M.B.*, 23 septembre 2004.

²⁴⁹ Décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion des eaux, *M.B.*, 22 juin 1999.

²⁵⁰ L. RENOY, *op. cit.*, p.76.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.87.

²⁵³ Article 16 du décret du 12 février 2004 relatif à la tarification et aux conditions générales de la distribution publique de l'eau en Wallonie, *Moniteur belge* du 22/03/2004, p.16059 ; err. *Moniteur belge* du 11/05/2004, p.37763

²⁵⁴ L. RENOY, *op. cit.*, p.76.

²⁵⁵ *Ibidem*.

l'eau soient supportés par le secteur économique qui les a engendrés »²⁵⁶. On retrouve la philosophie du principe pollueur-payeur : le pollueur ne doit être tenu qu'à concurrence de la pollution qu'il a engendrée.

« En ce qui concerne les coûts de production et de distribution de l'eau en Région wallonne, ceux-ci sont récupérés auprès de tous les utilisateurs d'eau provenant uniquement de la distribution publique, puisqu'un coût vérité à la distribution est notamment calculé pour établir le prix de l'eau »²⁵⁷.

« Les coûts de l'assainissement sont récupérés différemment selon les secteurs concernés. Les rejets d'eaux usées dans le chef des industries sont soumis à une taxe qui est proportionnelle à la charge polluante de ces eaux, alors que les ménages et le secteur agricole supportent le coût de l'assainissement de leurs eaux usées lors du paiement de leur facture d'eau, dont une partie correspond à un coût-vérité à l'assainissement »²⁵⁸. La taxe du rejet des eaux usées par les industries est prévue par le décret du 12 décembre 2014²⁵⁹, nous y reviendrons *infra*.

Le système fonctionne selon la logique de coût par tranche de consommation (voy. *infra*). Ce faisant, il poursuit l'objectif d'inciter à limiter la consommation. Bémol toutefois, « la deuxième tranche du tarif est tellement large (elle vise les consommations de 30 à 5000 m³ d'eau) que l'on est en droit de se demander si cette tarification va jouer un rôle incitatif à l'égard des consommateurs, puisqu'ils vont pratiquement tous être concernés par cette tranche »²⁶⁰.

En Région wallonne, la tarification de l'eau se concrétise donc à deux niveaux : le premier relatif à la distribution, le second relatif à l'assainissement. Dans le second, le principe pollueur-payeur est *a priori* respecté : c'est au prorata de sa pollution (c'est-à-dire de l'eau sale qu'il rejette) que l'utilisateur-pollueur sera tenu de payer (soit à travers la facture, soit à travers la taxe, selon la catégorie d'utilisateur à laquelle il appartient). Toutefois, le principe ne serait pas respecté s'il s'avérait que c'est l'utilisateur supporte le coût de potabilisation d'une eau qui a été polluée par un tiers.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Idem*, pp.76-77.

²⁵⁸ *Idem*, p.77.

²⁵⁹ Décret-programme du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité, *M.B.*, 29 décembre 2014.

²⁶⁰ L. RENOY, *op. cit.*, p.77.

Le premier aspect nous intéresse moins. Un recouvrement est relatif à la distribution. Certes, il est nécessaire de récupérer les coûts de la mise en place et de l'entretien du système de distribution d'eau aux utilisateurs et il est cohérent de faire reposer ladite récupération sur les épaules de ces derniers. Cela n'a toutefois rien à voir avec le principe pollueur-payeur : à ce stade, il ne s'agit pas de faire payer le prix de prévention ou d'élimination d'une pollution à un agent économique désigné comme « pollueur ». En revanche, si dans le cadre du recouvrement de la distribution, il est fait obligation de payer à l'utilisateur le prix de l'épuration de l'eau qu'il s'apprête à consommer, le principe pollueur-payeur est de mise. Il est toutefois mal appliqué puisque c'est l'utilisateur, qui n'est *a priori* pas pollueur, qui assumera le coût de l'épuration. On perçoit cependant assez mal pourquoi le coût de la potabilisation se réaliserait au stade de la distribution.

Conformément à l'article D.228 du Code de l'eau, qui se revendique du principe pollueur-payeur, la tarification de l'eau comporte trois éléments :

1) La redevance annuelle par compteur. Celle-ci est la contrepartie de l'existence même d'un service de fourniture d'eau, indépendamment de la consommation effective. Elle s'obtient en réalisant la formule suivante : $(20 \times \text{coût-vérité à la distribution}) + (30 \times \text{coût-vérité à l'assainissement})$.

2) La tarification progressive liée à la consommation. Celle-ci est découpée en trois tranches

- De 0 à 30m³ : $0,5 \times \text{C.V.D.}$

- De 30 à 5.000m³ : $\text{C.V.D.} + \text{C.V.A.}$

- Au-delà de 5.000m³ : $(0,9 \times \text{C.V.D.}) + \text{C.V.A.}$

- Au-delà de 25.000m³, un fournisseur peut s'écarter de cette structure tarifaire, sans pouvoir descendre en dessous de $(0,5 \times \text{C.V.D.}) + \text{C.V.A.}$

Sans s'étendre sur la question, on se demandera en quoi l'instauration d'une troisième tranche moins élevée que la seconde pour une consommation supérieure est réalisée « en vertu du principe pollueur-payeur »...

3) La contribution au fonds social.

Dans son communiqué de presse du 24 septembre 2014²⁶¹, la Société wallonne des eaux indique que le prix de l'eau est de 4,77€/m³, suivant la clé de répartition suivante :

- Coût-vérité à la distribution : 2,62€/m³ (+0,11€).
- Coût-vérité à l'assainissement : 1,745€/m³.
- Fonds social : 0,0125€/m³.
- TVA : 6%.

Il nous faut nous concentrer sur l'opération d'épuration. Celle-ci est assurée par les stations d'épuration. Par divers mécanismes chimiques et biologiques (par exemple la nanofiltration), elles nettoient l'eau, en extrayant toutes les molécules qui la rendraient impropre à la consommation. Le travail d'épuration est donc propre à l'environnement aquatique du lieu de chaque station. La station de Gaurain-Ramecroix²⁶², par exemple, doit tenir compte de l'activité de carrières avoisinantes qui influe sur les nappes phréatiques. Les eaux souterraines qu'elle traite sont principalement caractérisées par la présence de calcium, de fer, de manganèse et de sulfate et l'activité de carrière s'y traduit par la présence de matière en suspension.

Nous sommes donc en présence d'une pollution de l'eau liée à une activité économique. La personne à l'origine de cette activité, et donc de cette pollution, devrait se voir imposer le coût de l'épuration, conformément au principe pollueur-payeur tel qu'analysé dans la première partie de ce mémoire. Tel ne semble pas être le cas : rien n'indique que ces sociétés soient tenues de participer financièrement à l'opération d'épuration. La SWDE a refusé de répondre à nos questions à ce propos.

La Société Publique de la Gestion de l'Eau assure le financement des stations d'épuration²⁶³. C'est toutefois exclusivement sur les utilisateurs que sera répercuté le coût, à travers le coût-vérité à l'assainissement qui leur est facturé²⁶⁴.

²⁶¹ Disponible sur

https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.swde.be%2Fdownload%2F924%2Fprix_de_leau_-_09-2014.pdf&ei=MFVHVfaEK87eaoCcgOgB&usg=AFQjCNHRZLctiBvkpk5ypwUWeSKdZ2IdYQ

²⁶² Toutes les informations qui suivent à son propos sont disponibles sur

https://www.swde.be/sites/default/files/files/SWDE_GAURAIN.pdf.

²⁶³ H. SMETS e.a., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éditions Johanet, p.130.

²⁶⁴ H. SMETS e.a., *op. cit.*, p.132.

Nous voici enfin au point culminant de notre mémoire ! Si nous résumons nos recherches, nous savons que le principe pollueur-payeur vise à internaliser les externalités négatives, telles la pollution. Toutefois, ce principe contient une garantie : l'internalisation doit se réaliser aux dépens de l'opérateur économique qui a causé la pollution, ce qui implique que celui ne l'ayant pas causée ne saurait être tenu de payer. En matière de pollution de l'eau, la directive 2000/60 nous apprend que la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau doit se réaliser conformément au principe pollueur-payeur, tel que nous venons de l'expliciter. Parmi les différents usages possibles de l'eau, nous avons vu que « les services liés à l'utilisation de l'eau » n'en recouvrent qu'une partie. L'épuration de l'eau, c'est-à-dire l'opération par laquelle une eau, puisée dans la nature (eau de surface ou nappe phréatique), est rendue propre à la consommation humaine, est un service lié à l'utilisation de l'eau. Les coûts qui y sont liés doivent donc être récupérés conformément au principe pollueur-payeur. Cela implique que les opérateurs économiques qui ont pollué les eaux traitées doivent contribuer financièrement à l'épuration ! Non pas pour le tout, bien entendu, mais au prorata de leur pollution. Or, en droit wallon, l'opération d'épuration est répercutée entièrement sur l'utilisateur, puisqu'elle s'opère à travers le paiement du coût-vérité à l'assainissement. La garantie du principe pollueur-payeur n'est donc pas respectée : l'internalisation de la pollution est répercutée sur un opérateur économique qui *a priori* n'est pas responsable de la pollution ! L'article 9 de la directive 2000/60 n'est donc pas respecté.

Répondons au premier écueil que cette affirmation soulève. D'aucuns soutiendront que l'utilisateur est un pollueur puisque, étant raccordé, l'eau qu'il a consommée finira par être évacuée et qu'il faudra la traiter pour qu'elle soit à nouveau propre à la consommation. Le problème est que l'on réunit deux opérations de potabilisation de l'eau. Faire payer à l'utilisateur le prix de l'assainissement de l'eau qu'il a polluée à travers sa consommation est une chose. Lui faire payer le coût de l'épuration de l'eau qui a été polluée par un tiers en est une autre. Le coût-vérité à l'assainissement confond ces deux réalités et fait supporter à l'utilisateur le coût environnemental de la pollution d'un tiers ! Prenons un exemple qui exposera probablement mieux la situation. Lorsque la station d'épuration de Gaurain-Ramecroix puise dans les nappes phréatiques et réalise les travaux d'épuration, elle nettoie la pollution provoquée par les carrières environnantes, telle la «S.A. Holcim Belgique ». Cette eau, rendue potable, est ensuite fournie aux utilisateurs, qui la consomment. Dans cette hypothèse, Holcim est pollueur, l'utilisateur non. Or, seul ce dernier se verra tenu de contribuer au coût environnemental de l'opération, à travers le C.V.A. de sa facture. Il était initialement nécessaire de

rendre l'eau propre à la consommation, et ce coût peut raisonnablement être imposé à l'utilisateur (bien que la logique voudrait que ce soit à travers le C.V.D., puisque le C.V.A. consiste à faire payer à l'utilisateur l'assainissement de l'eau qu'il a utilisée et non celui de l'eau qu'il s'apprête à consommer). Toutefois, la pollution a été rendue plus importante à cause de la carrière, les travaux nécessaires à sa potabilisation croissant de façon proportionnelle. Le principe pollueur-payeur veut que la carrière soit tenue de payer pour cette « plus-value de pollution ».

Le second écueil pourrait laisser croire que notre texte se contredit. Nous expliquions en effet *supra* que la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau en droit wallon distinguait, conformément au droit de l'Union européenne, entre les secteurs agricoles, industriel et des ménages. Dans le secteur industriel, chaque entreprise est, pour rappel, tenue de payer une taxe liée à la quantité d'eaux usées rejetées. En effet, le décret du 12 décembre 2014, déjà cité²⁶⁵, a instauré une taxe imposant un « Coût Assainissement Industriel » aux industries rejetant de l'eau. Ce décret, en son article 51, a modifié l'article D.260 du Code de l'eau dont le §1^{er} dispose désormais que « [l]a taxe annuelle sur les déversements d'eaux usées industrielles est proportionnelle à la charge polluante desdites eaux calculée conformément aux formules des articles D.262 et D.265. La charge polluante à prendre en considération est celle des eaux usées industrielles déversées au cours de l'année qui précède l'année de taxation ». Il est donc logique, serait-on tenté de souligner, que le C.V.A. ne concerne pas les entreprises puisqu'il s'agit d'un mécanisme d'internalisation qui vise d'autres secteurs économiques. Ce serait commettre une erreur car s'il est vrai que le principe pollueur-payeur est respecté en ce que les industries paieront au prorata de leur pollution en ce qui concerne l'eau qu'elles ont utilisée et rejetée, tel n'est pas le cas pour les eaux qu'elles ont polluées en réalisant leurs activités. Autrement dit, le rejet d'eaux usées n'est pas la seule forme de pollution de l'eau existante. Il suffit de repenser à l'exemple développé plus haut : si la carrière va effectivement être taxée sur l'eau polluée qu'elle rejette, elle ne le sera pas à propos de l'eau des nappes phréatiques qu'elle pollue en pratiquant son activité. Le coût de dépollution de cette eau sera entièrement assumé par l'utilisateur, ce qui n'est pas conforme au principe pollueur-payeur.

Une troisième critique qui pourrait être opposée à notre théorie réside dans les arguments faisant l'apologie du principe utilisateur-payeur. Il faut le reconnaître, ce principe a une vertu : il incite l'usager à consommer l'eau avec parcimonie. Dans le cadre de ce qui a été expliqué au

²⁶⁵ Voy. note 256, p.50.

début de ce mémoire (l'eau va devenir une ressource rare), cela ne peut qu'être bénéfique. Toutefois, et nonobstant toutes les vertus que nous reconnaissons au principe, nous rédigeons ici un mémoire en science juridique. Le droit n'est pas la philosophie ou l'éthique : le système juridique ne se perd pas dans les débats, il tranche les questions. Et, à notre sens, il est juridiquement erroné de répercuter sur l'utilisateur le coût d'une pollution à laquelle il n'a pas participé. La société avance à l'aide des débats, par exemple certains considéreront la peine de mort comme une vertu, d'autres comme un suicide social. La philosophie cherchera sans doute un équilibre dans cette discussion, le droit, en revanche, le tranche en y apportant une réponse : l'article 14bis de la Constitution abolit la peine de mort. Ainsi, chercher des points forts au principe de l'utilisateur-payeur n'est en rien un mal, mais se fonder sur ceux-ci pour critiquer notre théorie est dénué de sens, elle est ancrée dans la science juridique et ne saurait être contredite qu'à l'aide d'arguments évoluant dans la même sphère.

Quatrièmement, il pourrait être soutenu que le fait d'établir des présomptions est conforme au principe pollueur-payeur, cette règle fait en effet partie des cinq conclusions que nous avons tirées de l'analyse jurisprudentielle du principe. À nouveau, une telle critique serait dénuée de pertinence. Non seulement, une présomption doit avoir du sens, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Présumer que l'utilisateur a un lien avec la pollution d'une nappe phréatique dont on sait qu'elle est causée par l'activité des carrières est un non-sens. D'autre part, interpréter cette règle de cette façon heurterait de plein fouet une autre règle que nous avons déduite des arrêts de la Cour de justice : un individu qui n'a pas pollué ne peut jamais être tenu de payer pour la dépollution, à moins qu'il ne dispose de la possibilité de se retourner contre le pollueur effectif, ce qui n'est pas le cas.

Cinquièmement, bien que nous n'ayons jamais rien lu de tel dans la doctrine ou la jurisprudence, il pourrait être soutenu qu'au vu du caractère flou et évolutif du principe pollueur-payeur, celui-ci peut très bien avoir acquis une nouvelle signification. Il serait désormais utilisé pour pousser les utilisateurs d'une ressource naturelle à se comporter de façon diligente. À une telle critique, nous ne pourrions que renvoyer aux développements de notre mémoire. Le principe n'est pas translucide et extensible à l'infini, d'une part, et il est accompagné de garanties qui ne sauraient être niées, d'autre part.

Pourrait-on aller plus loin encore et qualifier la situation d'aide d'État ? La question est d'intérêt principalement théorique : puisqu'à notre sens le système wallon viole le principe, il est déjà contraire au droit européen et, comme tel, susceptible d'être sanctionné par la Cour.

Le seul apport d'une qualification comme aide d'État serait de permettre à la Commission d'imposer à la Belgique (l'Union s'adresse toujours aux États membres directement) de supprimer ou modifier la mesure, avant de passer, le cas échéant, par la case Cour de Justice.

Ainsi que nous l'avons vu *supra*, quatre conditions doivent être réunies pour qu'une mesure puisse être considérée comme une aide d'État. Rappelons que l'absence de taxe peut être considérée comme une aide d'État puisqu'elle implique l'absence d'entrée d'argent pour la collectivité et donc l'absence d'internalisation.

Premièrement, un avantage doit être conféré à un bénéficiaire. Dans l'exemple de la carrière, le bénéficiaire est bien une entreprise et il jouit d'un avantage puisqu'il ne paie pas pour la pollution qu'il provoque. L'avantage est-il toutefois concurrentiel ? Comme seul l'utilisateur va payer le prix de la potabilisation, ainsi qu'il a été longuement expliqué, il est difficile de prétendre qu'un avantage concurrentiel soit attribué à la carrière.

Il pourrait toutefois être fait référence aux conclusions de l'avocat général Jacob, cité *supra*, qui considérait qu'« une mesure donnée constituera une aide d'État lorsqu'elle libère ceux auxquels le principe pollueur-payeur impute la responsabilité de supporter en premier lieu les frais »²⁶⁶. À supposer cette première condition remplie, nous pouvons poursuivre le questionnement.

Deuxièmement, l'avantage doit être d'origine étatique. Nous avons vu *supra* qu'en France « [l]es redevances perçues auprès des usagers par les Agences de l'eau constituent également des ressources d'État »²⁶⁷ selon la Commission en raison du rôle du Gouvernement dans la portée du financement. L'argument pourrait être transposé à la Région wallonne qui finance la SPGE.

Troisièmement, la mesure doit avoir un effet sélectif. La législation wallonne distingue, conformément aux règles européennes, trois secteurs économiques : les ménages, le secteur agricole et le secteur industriel. Seul le secteur industriel est concerné par le C.V.I.. Ceci fait penser aux règles ayant un caractère général théorique mais qui, concrètement, peuvent présenter un aspect sélectif. Nous avons vu que la Cour considérait que ces règles ne pouvaient être

²⁶⁶ §69 des conclusions de l'avocat général, disponible sur <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47308&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=90484>.

²⁶⁷ P. THIEFFRY, « Les aides d'État et la protection de l'environnement », *LPA*, 15 juin 2006, n° 119, p.32.

considérées comme ayant d’office une nature générale²⁶⁸, qu’elles pouvaient donc revêtir une nature sélective malgré les apparences. En l’occurrence, l’exemple que nous donnions est tout à fait particulier : si la carrière pollue les nappes phréatiques en raison de la nature même de son activité, d’autres industries pourraient ne pas en faire autant, et ne polluer l’eau qu’en raison de leurs rejets. Tel sera le cas, par exemple, d’un restaurant. La mesure présente alors un caractère sélectif : ne sont en réalité exemptées d’une internalisation que les entreprises qui polluent l’eau d’une façon autre que par leurs rejets d’eaux usées.

Quatrièmement, l’aide doit être susceptible d’affecter le commerce entre États membres. Force est d’admettre que nous percevons assez mal en quoi la mesure remplit ce quatrième critère, sauf à imaginer une situation tout à fait particulière de pollution transfrontière ou à adopter une définition très large d’affectation de la circulation des biens et services.

Il ne nous semble pas, dès lors, que la mesure puisse être qualifiée d’aide d’État. La qualification nous paraît chancelante à l’égard des première et quatrième conditions. Comme cela a été indiqué *supra*, telle constatation ne connaît toutefois qu’une portée pratique limitée.

²⁶⁸ C.J.C.E., C-279/02 P, 8 septembre 2011, Commission c. Pays-Bas, *Rec.* 2011, I-07671, §92.

CONCLUSION

Démonstration nous semble avoir été faite que le droit wallon ne respecte pas le principe pollueur-payeur et, ce faisant, viole l'article 9 de la directive 2000/60.

En guise de conclusion, nous reviendrons sur deux notions fondamentales. Notre première remarque sera sans doute négative, la seconde sera plus heureuse.

Premièrement, au-delà de ce qui a été dit à son propos, il nous semble que le mécanisme de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau est en partie critiquable en ses fondements mêmes²⁶⁹. En effet, sa légitimité est en grande partie fondée sur l'insuffisance annoncée des ressources en eau. Celle-ci serait due à l'augmentation de la population mondiale, un phénomène quasiment ingérable. Au contraire, il semble que les phénomènes qui vont causer la raréfaction de l'eau soient tout à fait maîtrisables, à commencer par la pollution. La science économique, par exemple, a tendance à distinguer les ressources naturelles selon leur caractère renouvelable ou épuisable. En matière d'eau, elle est contrainte de distinguer selon le type d'eau dont il est question : l'eau puisée en sous-sol n'est pas renouvelable en tant que telle, l'eau puisée dans les rivières y retournera par les mécanismes de l'évaporation et de la pluie²⁷⁰. L'utilisation que nous faisons de l'eau a des conséquences sur sa vocation à se raréfier. Le principe de la récupération, qui revient à faire payer à l'utilisateur le coût de la dépollution au motif qu'il faut le conscientiser de la rareté à venir de la ressource, ne présenterait donc que ses cartes les plus favorables. Il faut, à tout le moins, en être conscient. Accepter le principe tel quel revient, d'une certaine façon, à accepter de façon fataliste la quasi-disparition d'une ressource essentielle. Pensons à Aristote qui voyait l'homme comme un *zoon politikon*. Il nous incombe de prendre aujourd'hui les décisions qui détermineront la qualité et la quantité des ressources de demain.

D'autre part, il ne faut pas que ces recherches nous éloignent de certaines réalités. S'il est vrai qu'au sens de la science juridique, le droit de l'Union européenne et le droit wallon sont ici critiquables, tomber dans la critique « bête et méchante » est un écueil qu'il nous faut éviter. Ce qui nous poussa à rédiger un mémoire sur le thème de l'eau est avant tout une réalité fondamentale : l'eau est un bien vital – la vie n'existerait d'ailleurs pas sans cette merveilleuse

²⁶⁹ Voy. R. PETRELLA, « La nouvelle narration marchande de l'eau : analyse critique des fondements idéologiques du « capitalisme bleu » et de « l'eau technologie », *Eau et sociétés : enjeux de valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 3-10.

²⁷⁰ E. LAURENT, J. LE CACHEUX, *Économie de l'environnement et économie écologique*, Paris, Collection Cursus Économie, 2012, p.29.

osmose de molécules d'hydrogène et d'oxygène – dont un grand nombre d'êtres humains manquent encore et qui pourrait se raréfier dans les années à venir.

Ainsi, voir une législation régionale poursuivre un objectif de qualité de l'eau ne peut qu'être rassurant. Les affirmations pessimistes sont limitées à la qualité des législations régionale et européenne, lesquelles sont par nature sujettes à critiques dans une démocratie. Ne soyons donc pas dépités par la thèse de ce mémoire, elle ne souligne qu'un défaut au sein d'un contexte réjouissant.

En quelques mots nous voudrions encore souligner la plus-value apportée par l'Union européenne à propos la protection de l'environnement, et particulièrement celle de l'eau. Système juridique parmi les plus jeunes à l'heure actuelle, il fait néanmoins preuve d'une efficacité et d'une sagesse impressionnantes dans la poursuite des objectifs qu'il se fixe. Du plus général au plus précis, l'Union a développé des principes généraux, dont le principe pollueur-payeur, qui planent au-dessus du droit de l'environnement au sens large, et a adopté des textes contraignants, dont la directive 2000/60, qui, à l'image d'un des principes cités à l'article 191, §2 TFUE, visent à corriger les problèmes environnementaux en leurs origines profondes²⁷¹. Les critiques bien souvent adressées à l'Union européenne, qui la décrivent comme un monstre ultra-libéral, sont à modérer. L'Union européenne est aussi le synonyme de la protection des consommateurs²⁷², d'une concurrence contrôlée²⁷³, de la sécurité et de la santé des travailleurs²⁷⁴ mais également de la protection de l'environnement²⁷⁵. Cette organisation internationale a la capacité et le courage d'assurer un maintien de la compétitivité entre États membres, malgré l'adoption de normes environnementales qui, presque par nature, font baisser la capacité productive. Elle permet donc ce que les États seuls ne sauraient faire.

²⁷¹ On pense, bien entendu, au principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement.

²⁷² Directive (CEE) n° 93/13 du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, *J.O.C.E.*, L.95, 21 avril 1993, p.29.

²⁷³ Voy. les articles 101 et 102 TUE.

²⁷⁴ Directive (CEE) n° 89/391 du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, *J.O.C.E.*, L.183, 29 juin 1989, p.1.

²⁷⁵ Sur la plus-value de l'intervention européenne et les relations entre environnement et commerce, voy. L. KRÄMER, *Focus on European Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 1997, pp.49-59.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

- ABBAS KHAYLI M., « The roles played by the polluter Pays Principle in State aid law », *Jean Monnet Working Paper Series – Environment and Internal Market*, Vol. 2013/6, 2013, disponible sur www.tradevenvironment.eu.
- ALGE T., « La directive 2004/35 et le principe pollueur-payeur », *Revue juridique de l'environnement : Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement*, Société française pour le droit de l'environnement, Saint-Yrieix-La-Perche, décembre 2009 (numéro spécial), pp. 74 et s.
- BONTEMS P., ROTILLON G., *Économie de l'environnement*, Paris, Éditions La Découverte, 1998.
- CHARNEUX S., « Les coûts de l'eau pure : l'impact de la directive 2000/60/CE », *Aménagement-Environnement*, 2005-1, Waterloo, Editions Kluwer, 2005, p.26 et s.
- COASE R.H., « Le problème du coût social », *Revue française d'économie*, Paris Volume 7, Numéro 7-4, pp. 153 et s.
- COASE R.H., « The problem of the social cost », *Journal of Law and Economics*, Chicago, 1960, pp.1-44.
- CORTADO R.E., « The Polluter Pays Principle: A Proper Guide for Environmental Policy », Washington, Studies in Social Cost, Regulation, and the Environment: No. 6, 2006, disponible sur <http://iret.org/pub/SCRE-6.PDF>.
- DE SABRAN-PONTEVÈS E., *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Marseilles, Presses Universitaires, 2007.
- DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- DE SADELEER N., « States aids and Environmental protection : Time for Promoting the Polluter-Pays Principle », *Jean Monnet Working Paper Series – Environment and Internal Market*, Vol.2012/1, 2012, p.4, disponible sur www.desadeleer.eu.
- FAURE M., *l'analyse économique du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

- FUCHS O., *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale – Comment appliquer le principe pollueur-payeur ?*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- JACQUÉ J-P., « L'acte unique européen et la protection de l'environnement », *Europe des Régions et environnement*, Limoges, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 25-33.
- JADOT B., « Les taxes environnementales : objectifs et principes », *Fiscalité de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- KRÄMER L., *Focus on European Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 1997.
- KRÄMER L., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bâle, Editions Helbing Lichtenhahn, 2011.
- LAURENT E., LE CACHEUX J., *Économie de l'environnement et économie écologique*, Paris, Collection Cours Économie, 2012.
- LINDHOUT P.E., VAN DEN BROECK B., « The Polluter Pays Principle : Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice », *Utrecht Law Review*, Volume 10, Issue 2, Mai 2014, pp.46-59.
- LOUKA E., *Water Law & Policy: Governance Without Frontiers*, New York, Oxford University Press, 2008.
- MALJEAN S. -DUBOIS e.a., *L'outil économique en droit européen et international de l'environnement*, Paris, Paris : la documentation française, 2002.
- MOUSSOUX Y., « L'application du principe du pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des coûts de la pollution », disponible sur http://www.lex-electronica.org/docs/articles_312.pdf
- NEURAY J.-F., *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- PETRELLA R., « La nouvelle narration marchande de l'eau : analyse critique des fondements idéologiques du « capitalisme bleu » et de « l'eau technologie », *Eau et sociétés : enjeux de valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 3-10.
- PIGOU A.C., *The economics of welfare*, Londres, MacMillan, 2^e éd, 1924.
- PRIEUR M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- RENOY L., « La droit wallon de l'eau après la transposition de la directive 2000/60/CE », *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p.55-80.

- SMETS H. e.a., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éditions Johanet.
- TAHITE A., *L'eau. Un bien ? Un droit ?*, Paris, Unicomm, 2008.
- THIEFFRY P., « Les aides d'État et la protection de l'environnement », *LPA*, 15 juin 2006, n° 119, pp.32 et s.
- THIEFFRY P., « La directive-cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre au fil de ... l'eau », *AJDA* n° 22, 18 juin 2007, p.1182.
- THIEFFRY P., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- THIEFFRY P., *Manuel de droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- THUNIS X., « Le principe du pollueur-payeur : de l'imputation des coûts à la détermination des responsabilités », *Stratégies de développement durable*, Namur, éd. St Leyens, Presses universitaires de Namur, 2010, pp. 169-1999
- VOILQUIN J., *Les penseurs grecs avant Socrate : de Thalès de Milet à Prodicos*, Paris, Garnier Frères, 1964.
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement relatif à la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2008-2011, (COM)2013, 683 final, 4 octobre 2013.
- Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau en 2014.
- Rapport sur la pollution des eaux de la Commission des affaires sociales et de l'environnement, Assemble parlementaire paritaire, ACP-UE, ACP-EU/100.915/11/A/déf.
- Communiqué de presse de la Commission du 18 octobre 2013, *Environnement : la pollution de l'eau diminue mais beaucoup reste à faire*.
- Communiqué de presse de la Société wallonne des eaux du 24 septembre 2014.

Législation

1) Droit de l'Union européenne

- TFUE, articles 11, 101, 102, 107, 108, 191, 192, 193, 258, 259, 260.

- Directive (CEE) n° 75/442 du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *J.O.C.E.*, L.194, 25 juillet 1975, pp. 0039-0041.
- Directive (CEE) n° 89/391 du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, *J.O.C.E.*, L.183, 29 juin 1989, pp.1 et s.
- Directive (CEE) n°91/676 du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *J.O.C.E.*, L.375, 31 décembre 1991, pp. 0001-0008.
- Directive (CEE) n° 93/13 du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, *J.O.C.E.*, L.95, 21 avril 1993, p.29.
- Directive (CE) n°2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.C.E.*, L.327, 22 décembre 2000, p.1 et s.
- Directive (CE) n°2003/87 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L.275, 25 octobre 2003, pp. 32-46.
- Directive (CE) n° 2004/35 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.U.E.*, L.134, 30 avril 2004, pp.56-75.
- Règlement (CE) N° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales, *J.O.C.E.*, L.142, 14 mai 1998, pp. 1-4.
- Règlement (CE) N° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis, *J.O.U.E.*, L. 379, 28 décembre 2006, pp.5-10.
- Règlement (CE) N° 1/2004 de la Commission du 23 décembre 2003 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles, *J.O.U.E.*, L.1, 3 janvier 2004, pp.1-16.
- Règlement (CE) N° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et

88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie), *J.O.C.E.*, L.214, 9 août 2008, pp.3-47.

- Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, (2008/C 84/06), *J.O.C.E.*, C.84, 3 avril 2008, pp.10-16.
- Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des États membres réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1973 concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *J.O.C.E.*, C 112 du 20 décembre 1973.
- Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *J.O.C.E.*, n° C 139 du 13 juin 1977.
- Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), *J.O.C.E.*, n° C 46 du 17 février 1983, pp.1-16.
- Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) *J.O.C.E.*, n° C 328 du 7 décembre 1987.
- Décision (CE) n° 2179/98, du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière environnementale et de développement durable « Vers un développement soutenable » *J.O.C.E.*, L.275, 10 octobre 1998, pp.1-13.
- Décision de la Commission (CE) n°1999/272 du 9 décembre 1998 concernant le projet d'aide de l'Autriche visant à assainir la décharge Kiener Deponie Bachmanning, *J.O.C.E.*, L.109, 27 avril 1999, pp. 51-57.
- Proposition modifiée de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau, COM(97) 49 final-97/0067 (SYN), *J.O.C.E.*, C 184, 17 juin 1997.

- Communication de la Commission des Communautés européennes relative à la tarification et à la gestion durable des ressources en eau du 26 juillet 2000, COM (2000) 477 final.
- Recommandation du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques d'environnement sur le plan international, C (72) 128, OCDE, 1972.

2) Droit interne

- Décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion des eaux, *M.B.*, 22 juin 1999.
- Décret du 12 février 2004 relatif à la tarification et aux conditions générales de la distribution publique de l'eau en Wallonie, *Moniteur belge* du 22/03/2004, p.16059 ; err. *Moniteur belge* du 11/05/2004, p.37763, art.16.
- Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, *M.B.*, 23 septembre 2004.
- Code de l'eau, articles D. 228, D. 260, D.262, D.265, D.332, R.277, R.279, R.320,
- Décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du Décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, *M.B.* 24 avril 2007.
- Résolution « Accès à l'eau pour chacun » du Parlement fédéral, disponible sur <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/1666/51K1666001.pdf>.
- *Doc C.R.W.*, sess. 1990-1991, n° 253/1, pp.6 et 11, et n° 253/11, p.4.

Jurisprudence

1) Cour de justice

- C.J.C.E., C-301/87, 14 février 1990, République française c. Commission, *Rec.* 1990,, p. I-351.
- C.J.C.E., C-293/97, 29 avril 1999, The Queen c. Secretary of State for the Environment et Minister of Agriculture, Fisheries and Food, *Rec.* 1999, p. I-2626.
- C.J.C.E., C-379/98, 13 mars 2001, PreussenElektra c. Schleswag AG, *Rec.* 2001, p. I-2159.
- C.J.C.E., C-143/99, 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH e.a. c. Finanzlandesdirektion Für Kärnten, *Rec.* 2001, p. I-08365.

- C.J.C.E., C-126/01, 23 novembre 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contre GEMO SA., *Rec.* 2003, p. I-13806.
- C.J.C.E., C-1/03, 7 septembre 2004, Van de Walle e.a., *Rec.* 2006, I-07613.
- C-175/02, 13 janvier 2005, Pape c. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Rec.* 2005, p. I-00127.
- C.J.C.E., C-188/07, 24 juin 2008, Commune de Mesquer c. Total France SA et Total International Ltd, *Rec.* 2008, I-04501.
- C.J.C.E., C-487/06 P, 22 décembre 2008, British Aggregates Association c. Commission, *Rec.* 2008, p.I-10515.
- C.J.U.E., C-254/08, 16 juillet 2009, Futura Immobiliare Srl Hotel Futura et autres contre Comune di Casoria, *Rec.* 2009, p. I-6995.
- C.J.U.E., C-172/08, 25 février 2010, Pontina Ambiente Srl c. Regione Lazio, *Rec.* 2010, p. I-1196.
- C.J.U.E., C-378/08, 9 mars 2010, Raffinerie méditerranée sPa e.a. c. Ministero dello Sviluppo economico e.a., *Rec.* 2010, p. I-1919.
- C.J.U.E., C-279/08 P, 8 septembre 2011, Commission c. Pays-Bas, *Rec.* 2011, I-07671.
- C.J.U.E., C-525/12, 11 septembre 2014, Commission c. République Fédérale d'Allemagne, non encore publié.
- C.J.U.E., C-534/13, 4 mars 2015, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare et autres contre Fipa Group Srl et autres, non encore publié.

2) Tribunal

- C.J.C.E., T-92/00 et T-103/00, 6 mars 2002, Territorio Histórico de Alava — Diputación Foral de Álava et Ramondin S.A. et Ramondin Cápsulas S.A. c. Commission, *Rec.* 2002, p. II-1390.
- C.J.C.E., T-210/02, 13 septembre 2006, British Aggregates Association c. Commission, *Rec.* 2006, p.II-02789.
- C.J.C.E., T-233/04, 10 avril 2008, Pays-Bas c. Commission, *Rec.* 2008, p. II-00591.

3) Conclusions

- Conclusion de l'avocat général dans l'affaire C.J.C.E., C-126/01, 23 novembre 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contre GEMO SA., *Rec.* 2003, p. I-13806.
- Conclusion de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire C.J.C.E., C-487/06 P, 22 décembre 2008, British Aggregates Association c. Commission, *Rec.* 2008, p.I-10515.

4) Jurisprudence interne

- Civ. Malines, 7 juin 1989, *Pas.*, 1990, III, p.12.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Chapitre 1 – Le principe pollueur-payeur	3
Introduction – Quelles portée et force obligatoire pour les principes énoncés à l'article 191 TFUE ?	3
Section 1 – Historique et portée(s) du principe	4
§1 Le principe	4
§2 Arthur Cecil Pigou	5
§3 Ronald Coase et la critique	6
§4 Appropriation et développement par l'OCDE.....	9
§5 Portée juridique au niveau de l'Union européenne	9
§6 Acceptions et portée du principe.....	22
Section 2 – Mécanismes juridiques.....	22
§1 – La responsabilité civile.....	23
§2 – Les assurances	24
§3 – La fiscalité	25
§4 – Les marchés de quotas d'émission	26
Section 3 – La détermination du pollueur et du payeur : un élément essentiel du principe	28
§1 – Généralités.....	28
§2 – La détermination du pollueur.....	29
§3 – Le paiement.....	31
Section 4 – L'interdiction des aides d'État.....	32
§1 ^{er} – Éléments constitutifs d'une aide d'État.	32
§2 – Sort d'une mesure constitutive d'une aide d'État.....	37
§3 – Exemptions.....	37
§4 – Aides d'État et principe pollueur-payeur.....	38
Chapitre 2 – La tarification de l'eau	41
Section 1 – Aspect économique : déterminer le coût et le prix de l'eau	41
Section 2 – L'article 9 de la directive-cadre 2000/60/CE	42
Sous-section 1 – Un mot sur la directive-cadre	42
Sous-section 2 – l'article 9.....	43
§1 ^{er} – Champ d'application <i>ratione materiae</i> de l'article 9 : une réduction opérée sur plusieurs fronts.	44
§2 – Rôle incitatif de la récupération, division en secteurs et « contribution appropriée »...	47
§3 – Le principe de la récupération des coûts	48

§4 – Assouplissements et exceptions.....	49
Section 3 – Le droit wallon.....	51
§1 – Un mot sur l’assainissement	51
§2 – La récupération des coûts en droit wallon.....	51
Conclusion.....	61
Bibliographie.....	63
Table des matières.....	71

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

